



76.033

Rechtshilfegesetz

Entraide en matière pénale. Loi

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

Verhandlungen des Nationalrates und des Ständerates

Délibérations du Conseil national et du Conseil des Etats



**DOKUMENTATIONSDIENST DER BUNDESVERSAMMLUNG
SERVICE DE DOCUMENTATION DE L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE**

76.033 s Rechtshilfegesetz

Botschaft vom 8. März 1976 (BBl II, 444) zu einem Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen und einem Bundesbeschluss über Vorbehalte zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen.

Zusatzbotschaft und Gesetzesentwurf vom 6. Juli 1977 (BBl II, 1247) über internationale Rechtshilfe in Strafsachen.

N *Muheim*, Akeret, Alder, Baechtold, Blunschy, Cevey, de Chastonay, Duboule, Eisenring, Fischer-Hägglin-gen, Füg, Grobet, Koller Arnold, Linder, Lüchinger, Meier Kaspar, Merz, Weber-Arbon, Wilhelm (19)

S *Egli*, Affolter, Aubert, Bürgi, Dillier, Donzé, Genoud, Hefti, Meylan, Stefani, Steiner (11)

A. Bundesgesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG)

1977 29. November. Beschluss des Ständerates abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

1979 21. Juni. Beschluss des Nationalrates abweichend vom Beschluss des Ständerates.

1980 4. Juni. Beschluss des Ständerates abweichend vom Beschluss des Nationalrates.

1980 1. Dezember. Beschluss des Nationalrates abweichend vom Beschluss des Ständerates.

1981 12. März. Beschluss des Ständerates: Zustimmung.

1981 20. März. Beschluss des Ständerates: Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.

1981 20. März. Beschluss des Nationalrates: Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.

Bundesblatt I, 791; Ablauf der Referendumsfrist: 29. Juni 1981

B. Bundesbeschluss über Vorbehalte zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen.

1977 29. November. Beschluss des Ständerates nach Entwurf des Bundesrates.

1979 21. Juni. Beschluss des Nationalrates: Zustimmung.

76.033 é Entraide en matière pénale. Loi

Message du 8 mars 1976 (FF II, 430) à l'appui d'une loi sur l'entraide internationale en matière pénale et d'un arrêté fédéral sur les réserves relatives à la convention européenne d'extradition.

Message complémentaire et projet de loi du 6 juillet 1977 (FF II, 1217) sur l'entraide internationale en matière pénale.

N *Muheim*, Akeret, Alder, Baechtold, Blunschy, Cevey, de Chastonay, Duboule, Eisenring, Fischer-Hägglin-gen, Füg, Grobet, Koller Arnold, Linder, Lüchinger, Meier Kaspar, Merz, Weber-Arbon, Wilhelm (19)

E *Egli*, Affolter, Aubert, Bürgi, Dillier, Donzé, Genoud, Hefti, Meylan, Stefani, Steiner (11)

A. Loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale (EIMP)

1977 29 novembre. Décision du Conseil des Etats modifiant le projet du Conseil fédéral.

1979 21 juin. Décision du Conseil national avec des divergences.

1980 4 juin. Décision du Conseil des Etats avec des divergences.

1980 1^{er} décembre. Décision du Conseil national avec des divergences.

1981 12 mars. Décision du Conseil des Etats: Adhésion.

1981 20 mars. Décision du Conseil des Etats: La loi est adoptée au vote final.

1981 20 mars. Décision du Conseil national: La loi est adoptée au vote final.

Feuille fédérale I, 807; délai d'opposition: 29 juin 1981

B. Arrêté fédéral concernant les réserves relatives à la convention européenne d'extradition

1977 29 novembre. Décision du Conseil des Etats conforme au projet du Conseil fédéral.

1979 21 juin. Décision du Conseil national: Adhésion.

Ständerat
Conseil des Etats

Sitzung vom 29.11. 1977
Séance du 29.11. 1977

76.033

Rechtshilfegesetz
Entraide en matière pénale. Loi

Botschaft vom 8. März 1976 (BBl II, 444)

Zusatzbotschaft und Gesetzentwurf vom 6. Juli 1977 (BBl II, 1247)

Message du 8 mars 1976 (FF II, 430)

Message complémentaire et projet de loi du 6 juillet 1977
(FF II, 1217)

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Schlumpf, Berichterstatter: Schon im letzten Jahrhundert hat sich gezeigt, dass die Durchsetzung und Verwirklichung der nationalen Rechtsordnungen, insbesondere auf dem Gebiete des Strafrechtes, der Strafverfolgung und des Strafvollzuges, nicht grenzgebunden möglich ist. Grenzüberschreitende Wirkungen und eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit erwiesen sich mehr und mehr als unerlässlich. So kam es damals zu den Anfängen der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiete des Strafrechtes, zur zwischenstaatlichen Rechtshilfe und, als erstem Schritt auf diesem Weg, zur Auslieferung, abgestützt auf bilaterale Abkommen. Die Schweiz hat am 22. Januar 1892 ein Bundesgesetz über die Auslieferung erlassen, das mit einigen Aenderungen heute noch in Kraft steht und unsere nationale Rechtsgrundlage für die darauf abgestützte Rechtshilfe, also für die Auslieferung, bildet.

Die allgemeine Entwicklung im 20. Jahrhundert brachte steigende Anforderungen an die zwischenstaatliche Zusammenarbeit zur Durchsetzung der Strafrechtsordnungen. Technik, Wirtschaft mit ihren grenzüberschreitenden Verflechtungen, die Mobilität von Bevölkerung und Wirtschaft, die Intensivierung des Nachrichtenwesens, all das führte zu neuen Formen und neuen Ausmassen der Kriminalität, insbesondere auch zu einer unbegrenzten territorialen Ausweitung. Diese neuen Gegebenheiten förderten in entscheidendem Masse nach dem Zweiten Weltkrieg die internationale Zusammenarbeit zur Abwehr und zur Bekämpfung der Kriminalität. So kam es u. a. zu verschiedenen Uebereinkommen des Europarates, Uebereinkommen, die auch seitens der Schweiz akzeptiert wurden, so zum europäischen Auslieferungsübereinkommen von 1957 und zum europäischen Uebereinkommen über Rechtshilfe in Strafsachen vom Jahre 1959.

Die Bundesversammlung hat diese beiden Uebereinkommen im Jahre 1966 genehmigt. Sie traten 1967 in Kraft. Weil diese Uebereinkommen in verschiedener Hinsicht dem schweizerischen Recht und der schweizerischen Rechtsauffassung nicht ausreichend Rechnung trugen, musste der Bundesrat bei der Ratifizierung der beiden Abkommen zahlreiche Vorbehalte anbringen und Erklärungen

gen dazu abgeben. Wir kommen darauf bei der Behandlung des Bundesbeschlusses B noch zurück.

In diesem Zeitpunkt, als diese beiden europäischen Übereinkommen beim Europarat in Behandlung standen und dann auch von der Schweiz genehmigt wurden, lag bei uns bereits ein parlamentarischer Vorstoss, ein Postulat aus dem Jahre 1948 vor, mit welchem eine Revision unseres Auslieferungsgesetzes von 1892 verlangt wurde. Die Behandlung dieses Postulates war aufgeschoben worden im Hinblick auf diese neuen Entwicklungen auf europäischer Ebene. 1968 hatte das zuständige Departement einen Entwurf ausgearbeitet für ein umfassenderes Rechtshilfegesetz. Dieser Entwurf wurde in der Folge von einer Expertenkommission unter dem Präsidium von Bundesrichter Dr. Schweri überarbeitet. So entstand die Vorlage für ein Gesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG).

Der Bundesrat hat diese Vorlage dem Parlament mit seiner Botschaft vom 8. März 1976 unterbreitet. Während der Behandlung dieser ersten Botschaft durch Ihre ständerätliche Kommission erarbeitete der Bundesrat eine Zusatzbotschaft dazu, und zwar im Anschluss an den Fall Menten vom Dezember 1976. Dieser Fall Menten veranlasste den Bundesrat, verschiedene Fragen der internationalen Rechtshilfe nochmals zu prüfen und Ergänzungen zum Entwurf für ein Rechtshilfegesetz vorzulegen. Das geschah mit der Zusatzbotschaft vom 6. Juli 1977. Unsere Kommission war in der Lage, diese Zusatzbotschaft in ihre Beratungen miteinzubeziehen und Hauptbotschaft und Zusatzbotschaft als ein Ganzes zu behandeln.

Wir beantragen Ihnen deshalb, auch bei der heutigen Beratung, sowohl beim Eintreten wie dann auch bei der Detailberatung, diese Vorlagen als ein Ganzes zu betrachten und zu behandeln. Schon im Hinblick auf die systematische Gestaltung wäre ein Auseinandernehmen, eine Aufteilung, nicht zweckmässig.

Nun einige Ausführungen zum Inhalt dieses Gesetzentwurfes. Was bedeutet Rechtshilfe? Sie beschränkt sich einmal – wie schon der Titel sagt – auf Strafsachen. Strafsachen werden definiert als Verfahren zur Ahndung von Widerhandlungen mit Freiheitsentzug und/oder Busse. Dieses Rechtshilfegesetz soll eine bundesrechtliche Grundlage bilden für die Behandlung von Rechtshilfeanliegen anderer Staaten oder auch Rechtshilfeanliegen unseres Staates gegenüber anderen Staaten auf dem Gebiete des Strafrechtes, und zwar eine bundesrechtliche Grundlage im weitesten Sinne, nicht mehr bloss für die Auslieferung. Bisher wurde Rechtshilfe zum überwiegenden Teil auf die Auslieferung beschränkt. Dieses IRSG, wie die Abkürzung lautet, umfasst insbesondere eine innerstaatliche Zuständigkeitsordnung, Verfahrensregelungen für die verschiedenen Rechtshilfeformen und Regelungen des Rechtsschutzes für die Betroffenen. Das Gesetz ist gegliedert in einen allgemeinen Teil, insbesondere mit Abgrenzungen und Grundsätzen, dann in vier Teile mit den besonderen Rechtshilfemassnahmen und schliesslich in Schluss- und Uebergangsbestimmungen, welche durch die Zusatzbotschaft des Bundesrates vom Juli 1977 eine gewichtige Anreicherung erfahren haben. Zu diesen fünf Teilen nun einige Erläuterungen als Grundlegung für die anschliessende Detailberatung.

Im ersten Teil des Gesetzes (allgemeine Bestimmungen) sind die hauptsächlichsten Grundsätze enthalten, welche für alle Formen der Rechtshilfe gelten sollen. Als wesentlichste Grundsätze können genannt werden: 1. das Prinzip, dass aus dem IRSG kein Anspruch eines Drittstaates oder eines Dritten auf Gewährung der Rechtshilfe abgeleitet werden kann; 2. der Grundsatz, dass keine Rechtshilfe für politische, militärische oder fiskalische Delikte geleistet wird; 3. das Prinzip, dass keine Schweizer Bürger ausgeliefert werden dürfen ohne ihre schriftliche Zustimmung; 4. der Grundsatz des Gegenseitigkeitsprinzips; 5. der Grundsatz der Verhältnismässigkeit der in Betracht fallenden Rechtshilfemassnahmen; 6. das Prinzip der Anwendung des landeseigenen Rechtes für die Verfahrensgestaltung; 7. die Nor-

men über den Schutz des Geheimbereiches, denen eine wesentliche Bedeutung zukommt.

Die vier Teile der Vorlage, welche diese einzelnen Rechtshilfemassnahmen enthalten, können wie folgt kurz skizziert werden:

Im zweiten Teil ist die Auslieferung geregelt, also das, was wir bisher hauptsächlich unter Rechtshilfe verstanden. Dieser Teil löst das Auslieferungsgesetz von 1892 ab. Er stützt sich zu einem guten Teil auf das Erprobte, auf die Erfahrungen im Verlaufe dieser 85 Jahre. Wesentliche Neuerungen im Bereiche der Auslieferung sind einmal die Einführung einer Generalklausel zur Abgrenzung der Auslieferungsdelikte. Bisher enthielt das Auslieferungsgesetz eine Enumeration der Auslieferungsdelikte, eine Auflistung, eine namentliche Bezeichnung. Man kommt davon ab und umschreibt die Auslieferungsdelikte nun mit einer Generalklausel. Wir werden darüber bei Artikel 31, wo ein Mehrheits- und Minderheitsantrag vorliegen, näher zu diskutieren haben.

Zweite Neuerung: Die Auslieferung von Schweizer Bürgern soll nicht absolut ausgeschlossen sein; mit seiner schriftlichen Zustimmung kann auch ein Schweizer Bürger ausgeliefert werden, vor allem, wenn das in seinem eigenen Interesse liegt.

Ein Drittes: Möglich sein soll auch eine sogenannte akzessorische Auslieferung, d. h. die Auslieferung auch für Delikte, die allein und selbständig nicht auslieferungsfähig wären, wenn die Auslieferung wegen anderer, wirklicher Auslieferungsdelikte erfolgen muss, so im Interesse der Resozialisierung eines Täters oder auch zur Ermöglichung einer Gesamtstrafe. Zu sagen ist, dass schon nach dem europäischen Auslieferungsübereinkommen eine derartige akzessorische Auslieferung möglich ist.

Im dritten Teil des Entwurfes ist die andere Rechtshilfe geregelt, die sogenannte «kleine» Rechtshilfe. Dabei handelt es sich um Neuland, das bisher nicht in einem kompakten Gesetzeswerk geregelt war. Unter diese kleine Rechtshilfe fallen insbesondere die Aktenedition, Beweiserhebungen, die Durchsuchung und die Beschlagnahme sowie die Durchlieferung. Bestimmungen über diese kleine Rechtshilfe waren bisher etwa als Nebenvorschriften im bezüglichen Abkommen enthalten. In diesem Zusammenhang (kleine Rechtshilfe) von besonderer Bedeutung ist die Gestaltung des Schutzes des Geheimbereiches der Betroffenen. Grundsätzlich gilt, dass sich die Aussagepflicht nach den Regeln des in Betracht fallenden Strafprozessrechtes des Bundes oder der Kantone richtet, dass Mitteilungen an das Ausland über Erhebungen in der Schweiz aber nur unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips erfolgen dürfen und dass schliesslich gesetzliche Zeugnisverweigerungsrechte nach Massgabe unserer eidgenössischen und kantonalen Rechtsnormen vorbehalten bleiben.

Im vierten Teil ist neu die sogenannte stellvertretende Strafverfolgung geregelt. Damit wird die Möglichkeit geschaffen, die Strafverfolgung in der Schweiz durchzuführen für Auslandstaten, unter bestimmten gesetzlichen Voraussetzungen, die im Entwurf genannt sind, oder umgekehrt auch die Strafverfolgung an das Ausland zu übertragen, obwohl an und für sich eine schweizerische Gerichtsbarkeit gegeben wäre. Dies natürlich ebenfalls nur im Rahmen der gesetzlichen Voraussetzungen. Es geht bei dieser stellvertretenden Strafverfolgung vor allem darum, eine zweckmässige Gestaltung der Strafverfolgung zu ermöglichen.

In einem fünften Teil schliesslich ist die Urteilsvollstreckung geregelt. Diese Rechtsnormen sollen es ermöglichen, einerseits die Vollstreckung ausländischer Urteile in der Schweiz vorzunehmen, oder andererseits auch die Vollstreckung eines schweizerischen Urteiles an das Ausland zu übertragen, immer nach Massgabe der gesetzlichen Voraussetzungen. Auch diese Vollstreckung von Strafscheiden eines anderen Staates soll vor allem mit Rücksichtnahme auf die wohlverstandenen Interessen eines

Verurteilten erfolgen, so insbesondere wieder zur Erleichterung und Ermöglichung der Resozialisierung.

Im sechsten Teil, in den Schlussbestimmungen, sind die beiden Neuerungen enthalten, welche der Bundesrat mit seiner Zusatzbotschaft dem Parlament unterbreitet hat. Es sind diese beiden Artikel 107 Absatz 1bis und Artikel 108 Absatz 3, welche mehr allgemeine Aufmerksamkeit finden als die Regeln über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen im allgemeinen. Wir sind uns bewusst, dass diese Gesetzesvorlage nicht zu den aktuellsten politischen Geschäften gehört.

In den Artikeln 107 und 108 ist ein Konzept für eine Neuordnung enthalten, welche die Regelung der Verjährung und in Verbindung damit der Auslieferung bei besonderen Verbrechen – man kann von Schwerkverbrechen sprechen – enthält. Es handelt sich dabei um eine Nutzenanwendung aus den rechtlichen Problemen, die sich dem Bundesrat vor Jahresfrist bei der Behandlung des Falles Menten stellten. Zum Sachverhalt:

Unser Strafgesetzbuch (StGB) enthält das Prinzip der Verjährung, und zwar der Strafverfolgung und der Strafvollstreckung. In den Artikeln 70 bis 75 des Strafgesetzbuches sind die entsprechenden Vorschriften enthalten.

Im Fall Menten, der sich von Holland in die Schweiz begeben hatte, war nach schweizerischem Recht – nach unserem Strafgesetzbuch – die Verfolgungsverjährung für die ihm zur Last gelegten Delikte, welche während des Zweiten Weltkrieges begangen wurden, eingetreten. Nach unseren Bestimmungen über die internationale Rechtshilfe, nach dem Auslieferungsgesetz von 1892, darf eine Auslieferung für ein verjährtes Delikt nicht vorgenommen werden. Der Bundesrat hat den Ausweg gefunden, eine Ausweisung von Menten nach Artikel 70 der Bundesverfassung in Verbindung mit der Uebergabe an die niederländischen Behörden zu veranlassen. Der Bundesrat hat sich dafür auf Artikel 102 Ziffern 8–10 der Bundesverfassung und die darin enthaltenen Kompetenzen gestützt, in Anlehnung an einen Bundesratsbeschluss vom 27. April 1965. Ohne diesen Entscheid des Bundesrates kritisieren zu wollen und bei allem Verständnis für die staatspolitisch ausserordentlich schwierige Situation, in der sich unsere Landesbehörde befand, muss doch gesagt werden, dass die Regelung des Falles Menten rechtsstaatlich ausserordentlich problematisch war und dass wir es ersparen sollten, wieder in eine ähnliche politische Zwangslage zu geraten, die nur unter Aufbietung aller Phantasie der zuständigen Behörden einigermassen verfassungsmässig abgestützt werden kann.

Nun hat der Bundesrat eine Regelung vorgeschlagen, die in der vorberatenden Kommission eingehend behandelt wurde und noch einige Modifikationen erfuhr. Sie ist in der Fahne enthalten bei Artikel 107 als Absatz 1bis a und b und Artikel 108 als Absatz 3. Das sind die Vorschläge des Bundesrates mit den Modifikationen der ständerätlichen Kommission. Was bedeutet dieser Antrag des Bundesrates? Er bedeutet, dass für drei Gruppen von Verbrechen die Verjährung nach den Regeln des Strafgesetzbuches aufgehoben werden soll, dass also für diese drei Verbrechengruppen keine Verfolgungs- oder Vollstreckungsverjährung gelten soll, und zwar für Verbrechen gegen die Menschheit, für Kriegsverbrechen und für Terrorakte. Diese Regelung soll nicht rückwirkend Geltung besitzen. Eine Verjährung, welche im Zeitpunkt der beantragten Aenderung des Strafgesetzbuches – und dann auch des Militärstrafgesetzbuches – bereits eingetreten war, soll rechtserheblich bleiben, also zu berücksichtigen sein. Das bedeutet, dass grundsätzlich die Aufhebung der Verjährung nur Anwendung finden kann für Delikte, welche im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser gesetzlichen Neuordnung noch nicht verjährt waren. Mit dieser Uebergangsregelung wäre nun Fällen analog demjenigen von Menten nicht beizukommen, denn hier war ja die Verfolgungsverjährung eingetreten, als der Bundesrat handeln musste. Deshalb enthält Artikel 108 Absatz 3 der Gesetzesvorlage noch eine zusätzliche Regelung, wonach der Bundesrat

die Auslieferung oder auch eine andere Rechtshilfe, die sogenannte kleine Rechtshilfe, bewilligen kann, auch wenn beim Inkrafttreten der Gesetzesrevision die bezüglichen Delikte bereits verjährt waren. Also nur die Auslieferung an andere Staaten oder die kleine Rechtshilfe kann vom Bundesrat bewilligt werden, selbst wenn die Verjährung im fraglichen Zeitpunkt eingetreten war. Das bedeutet, dass Schweizer Bürger nicht darunter fallen; diese können ja ohne ihre schriftliche Zustimmung nicht ausgeliefert werden.

Die Kommission ist sich der Tragweite dieser Neuordnung bewusst. Sie ist sich auch der Tatsache bewusst, dass damit eine recht weitgehende Modifikation in unserer Strafrechtsordnung (im Strafgesetzbuch) und parallel dazu im Militärstrafgesetzbuch vorgenommen wird. Die Kommission erachtet diese Regelung jedoch als gangbaren Weg, um auf rechtsstaatlicher Ebene zu Lösungen zu gelangen, welche auch staatspolitisch und unter humanen Gesichtspunkten – im Hinblick auch auf die Tragödie der Opfer – als angemessen erscheinen. Im Hinblick auf die ausserordentliche objektive und subjektive Schwere dieser drei Deliktgruppen – ich wiederhole: es geht um Verbrechen gegen die Menschheit, um eigentliche Kriegsverbrechen und um Terrorakte, wie sie genauer in Artikel 107 Absatz 1bis a umschrieben sind –, rechtfertigt sich nach Meinung der Kommission eine solche Neuordnung. Denn der Zeitablauf allein rechtfertigt nach unserer Auffassung angesichts derartiger Untaten keine Befreiung von Strafverfolgung oder Strafvollstreckung. Es ist gerade ein Gebot der Rechtsstaatlichkeit, dass solchermassen schwerste, oft brutalste, verwerflichste Rechtsbrüche gerichtlich beurteilt werden. Es ist zu beachten – und ich möchte das unterstreichen –: Es geht lediglich darum, die gerichtliche Beurteilung möglich zu machen. Mit dieser Neuordnung im Strafgesetzbuch erfolgt keine gerichtliche Beurteilung oder Verurteilung. Es ist nur eine Regelung, die es möglich machen soll, dass der Richter derartige Delinquenten auch nach Ablauf einer langen Zeit, welche üblicherweise die Verjährung zur Folge hat, noch beurteilen kann. Die gerichtliche Beurteilung soll nicht wegen Zeitablaufes ausgeschlossen werden, wobei dann natürlich der Strafrichter allen Faktoren, welche für den Urteilsspruch wesentlich sind, Rechnung zu tragen hat, so insbesondere auch dem Zeitablauf und dem Verhalten des Täters.

Es ist abschliessend darauf hinzuweisen, dass die schweizerische Verjährungsregelung ohnehin eine Besonderheit darstellt. Diese generelle Verjährung für alle Deliktgruppen ist in anderen Staaten weitgehend nicht üblich. Andere Strafrechtsordnungen differenzieren zumindest nach der Schwere der Delikte. Oft lassen sie die Verjährung auch eintreten für leichtere Delikte, nicht aber für schwere und schwerste Delikte. Oder dann schliessen sie die Verjährung mindestens aus für Verbrechen gegen die Menschheit oder für Kriegsverbrechen. Das ist der Weg, den der Bundesrat und mit ihm unsere Kommission vorschlägt. Die Kommission erachtet diese Anpassung unserer Strafrechtsordnung als zweckmässig.

Wenn wir auf die Vorlage eintreten, was die Kommission beantragt, und ihr im wesentlichen zustimmen, was die Kommission ebenfalls beantragt, dann haben wir im Sinne des Bundesbeschlusses B noch einige Modifikationen an früheren Beschlüssen unserer Kammer vorzunehmen. Als nämlich die beiden europäischen Uebereinkommen, die ich kurz erwähnte, seinerzeit von der Bundesversammlung genehmigt wurden, musste dem Bundesrat der Auftrag erteilt werden, verschiedene Vorbehalte anzubringen. Diese Vorbehalte werden zum Teil hinfällig, wenn das Rechtshilfegesetz in Kraft tritt. Sodann ist daran zu denken, dass mit der Behandlung dieses Rechtshilfegesetzes das erwähnte Postulat aus dem Jahre 1948 als erledigt betrachtet werden kann.

Ihre Kommission hat einstimmig beschlossen, auf die Hauptvorlage einzutreten. Sie hat dann später mit 6:0 Stimmen bei zwei Enthaltungen Eintreten auch auf die Zusatzbotschaft beschlossen. Und schliesslich hat die

Kommission mit 6 : 0 Stimmen bei einer Enthaltung dem bereinigten Gesetzentwurf unter Einbau der neuen Verjährungsbestimmungen (Art. 107 und 108) zugestimmt.

Ich möchte zum Schluss Herrn Bundespräsident Dr. Furgler und seinen Mitarbeitern, vor allem Herrn Dr. Markees und Herrn Professor Dr. Schultz für die grosse Arbeit danken, die sie leisteten, wobei ich nicht allein an die Ausarbeitung des Entwurfes, sondern auch an die Beratungen der Kommission denke. Wir waren uns bewusst, dass es nicht einfach war, uns diese Materie so nahe zu bringen, dass wir sie mit Ueberzeugung im Rate vertreten können. Ich bin mir auch bewusst, dass es mir unmöglich gelingen konnte, in dieser halben Stunde Ihnen diese Materie so nahe zu bringen, Sie restlos mit allen Einzelheiten vertraut zu machen. Es ist ja ein Gebiet, mit dem die meisten von uns nur recht selten konfrontiert sind. Herr Bundespräsident Furgler, Herr Dr. Markees und Professor Schultz haben nichts unterlassen, um die Kommission zu orientieren, zu informieren, zu dokumentieren und zu überzeugen. Die Kommission ist überzeugt, dass es richtig ist, auf die Vorlage einzutreten. In diesem Sinne stelle ich Antrag.

Dillier: Der Herr Kommissionspräsident hat uns entgegen den Bedenken, die er geäussert hat, das Wesentliche der Vorlage dargelegt. Ich möchte mich daher auf drei Punkte beschränken. Erstens: Ist ein neues Gesetz mit 110 Artikeln, die bis ins Detail gehende Vorschriften enthalten, überhaupt nötig? Und zweitens: Ist die Vorlage, wie sie aus den relativ langen Kommissionsberatungen hervorgegangen ist, annehmbar? Insbesondere: Wahrt sie die Interessen unseres Landes und unserer Bürger im weltweiten Bestreben nach internationaler Zusammenarbeit genügend? Und drittens: Ist die Auslegung für Verjährung für bestimmte Verbrechen zu verantworten?

Die Frage, ob ein solch neues Gesetz nötig sei, muss in aller Ehrlichkeit gestellt werden, denn jedesmal, wenn wieder ein Paket der Bundeskanzlei mit neuen Einlageblättern für die chronologische oder die systematische Gesetzesammlung eintrifft – und solche Pakete treffen unablässig ein –, wird man sich wieder bewusst, dass diese Sammlungen ohne den immer wieder zu erneuernden Vorsatz zur Beschränkung auf das Nötige einfach zu umfangreich werden.

Nun ergibt aber die Prüfung dieser Frage, dass es sich hier um eine notwendige Neuerung handelt. Dass das Bundesgesetz über die Auslieferung eine Gesamtüberholung nötig hat, ergibt sich schon aus seinem patriarchalischen Alter von 85 Jahren. Es ist auch richtig, dass diese Gelegenheit benützt wird, auch die andere, die weniger weitgehende Rächtsilfe gesetzlich zu regeln und die Möglichkeit zu stellvertretender Strafverfolgung durch unser Land anstelle eines ausländischen Staates oder umgekehrt für ganz bestimmte Fälle einzuführen und schliesslich in analoger Weise für ganz bestimmte Fälle die Möglichkeit der Vollstreckung ausländischer Urteile durch die Schweiz oder die Möglichkeit der Vollstreckung eines schweizerischen Urteils im Ausland einzuführen. Die neuzeitliche Mobilität der Menschen, das Hin und Her von einem Staat zum andern, hat derart zugenommen, und die Verbrechen haben leider in gleichem Masse oder noch mehr zugenommen, dass eine Anpassung an die neuen Gegebenheiten unbedingt im Interesse der Verbrechensbekämpfung liegt. Die genannten Möglichkeiten zur Stellvertretung liegen im Interesse der Menschlichkeit und der rationellen Erledigung von bestimmten Straffällen, bei denen das Auseinanderklaffen von Tatort und Wohnort des Täters eine andere Regelung als die gewöhnliche vernünftig erscheinen lassen. Damit nicht alles einfach der Praxis der Beamten überlassen bleibt und damit jeder Betroffene genau nachsehen kann, wie die Bestimmungen lauten, ist eine klare gesetzliche Regelung nötig. Der Durchschnittsbürger – ich glaube, dass wir uns alle auch dazu rechnen können –, kommt mit diesen Bestimmungen kaum je in Berührung, und wenn es ausnahms-

weise einmal der Fall wäre, so ist es gut, wenn eine übersichtliche rechtsstaatliche Regelung besteht.

Nun die zweite Frage, die Frage nach der Qualität dieser neuen Bestimmungen. Sie kann ebenfalls positiv beantwortet werden. Sie können aus der Fahne ersehen, dass sich die Kommission Mühe gegeben hat, einzelne Bestimmungen noch eindeutiger zugunsten unserer schweizerischen Position zu fassen: Dies mag zum Teil nur von optischer Bedeutung sein, aber es ist in solchen Fragen wichtig, gar keine Unklarheiten aufkommen zu lassen. Das grosse Problem der internationalen Rechtshilfe und deren Regelung in diesem Gesetz besteht darin, dass es leider Staaten gibt, die aufgrund ihrer Gesellschaftsordnung oder ihres Entwicklungsstandes ganz andere Auffassungen vom staatlichen Strafanspruch, von der Menschenwürde und von der Respektierung des Geheimbereiches haben. In diesem Zusammenhang sind Artikel 1 Absatz 3 («Aus diesem Gesetz kann kein Anspruch auf zwischenstaatliche Zusammenarbeit abgeleitet werden») und die Bestimmungen von Artikel 2 von besonderer Bedeutung, wo gesagt wird, dass einem ausländischen Ersuchen immer dann nicht entsprochen werden darf, wenn Gründe für die Annahme bestehen, dass das Verfahren im Ausland nicht korrekt durchgeführt werde, insbesondere wenn nicht sicher ist, dass die Grundsätze der Menschenrechtskonvention respektiert werden, oder dass Personen wegen politischer Anschauungen oder wegen ihrer Rasse, Religion oder Volkszugehörigkeit verfolgt werden. Und weiter ist in diesem Zusammenhang auf die präzisere Umschreibung der Bestimmungen über den Schutz des Geheimbereiches hinzuweisen, um die sich die Kommission, unter Mitwirkung der Spezialisten des Departements, bemüht hat. Das Produkt dieses Fleisses ist in den neuen Artikeln 6a und 6b nachzulesen.

Es bleibt noch die heikelste und schwierigste Frage, die Frage, ob bei besonders schweren Verbrechen die Verjährung aufgehoben werden soll. Es wäre schön, wenn wir eine solche Ausnahmebestimmung weit von uns weisen könnten, denn die Verjährung ist eine wohlbegründete Einrichtung. Nach 10 oder 20 Jahren ist die Beweislage in der Regel sehr erschwert, und nach 10 oder 20 Jahren ist in der Regel aus einem Täter ein anderer Mensch geworden.

Daher kennen wir die Verjährungsbestimmungen. Aber dies trifft leider nicht immer zu, und Verbrechen gegen die Menschheit wiegen derart schwer, dass ein solcher Täter auch nach 20 und mehr Jahren noch dem Richter zugeführt werden soll. Sache des Richters wird es dann sein – der Herr Kommissionspräsident hat bereits darauf hingewiesen – zu prüfen, ob der Beweis noch genügend zuverlässig erbracht werden kann und ob allenfalls eine innere Wandlung des Täters eine etwas mildere Beurteilung verdient. Gerade um dies noch zu betonen, hat Ihre Kommission auf Antrag von Kollege Egli beim Artikel 75bis Strafgesetzbuch einen Absatz 2 angefügt, der dem Richter die Möglichkeit, nicht aber die Pflicht zur Strafmilderung nach freiem Ermessen gibt, wenn es sich um Straftaten handelt, die nach den allgemeinen Regeln bereits verjährt wären. Gerade der Fall Menten hat gezeigt, dass eine solche innere Wandlung des Täters auch nach mehr als 30 Jahren ausbleiben kann. Die schwierige Aufgabe der Würdigung der Zeugenaussage liegt nun im Fall Menten bei den zuständigen Richtern in Holland, also in einem Rechtsstaat mit allen Garantien, die denkbar sind. In diesem Zusammenhang muss nochmals auf die Bestimmungen des Artikels 2 der Vorlage hingewiesen werden. Die Vorschrift, dass keine Rechtshilfe zu gewähren sei, wenn Gründe zur Annahme bestehen, das Verfahren werde im Ausland nicht objektiv und nicht sorgfältig nach rechtsstaatlichen Grundsätzen durchgeführt, gilt gerade auch für solche Auslieferungsfälle. Trotz Wegfall der Verjährung würden und dürften wir nach dem neuen Recht niemanden an einen Staat ausliefern, in welchem die Gewähr für ein objektives und menschenwürdiges Verfahren nicht gegeben wäre.

Aufgrund dieser Ueberlegungen empfehle ich Ihnen Eintreten auf die Vorlage, unter Einschluss der Ergänzung bezüglich der Verjährung für Verbrechen gegen die Menschheit.

Masoni: Die wachsende internationale Kriminalität rechtfertigt, ja verlangt sogar eine besonders aufmerksame Handhabung der internationalen Rechtshilfe. Hat das heute geltende Gesetz keine genügende Grundlage dazu geboten? Wir glauben kaum. Das heutige Gesetz ist bereits in einem System internationaler Abkommen integriert, dass es der Aufgabe heute noch genügen könnte. Ein Vorwurf kann gegenüber dem heute geltenden Gesetz erhoben werden: Es ist ein Grundlagengesetz, wobei die Regelung in den Einzelfällen durch die Praxis bestimmt und soweit durch die Praxis festgelegt ist, dass diese Materie nur von ganz wenigen Spezialisten beherrscht wird. Das ist der Ausgangspunkt der neuen Gesetzgebung auf diesem Gebiet.

Die Kommission war gegenüber diesem Entwurf sehr kritisch. Es gab Momente, wo ohne die Verhandlungs- und Vermittlungskunst des Departementsvorstehers wir wahrscheinlich nahe am Brechpunkt gewesen wären.

Die rechtliche und politische Bedeutung dieses Gesetzes verlangt, dass man versucht, hier einige grundsätzliche Auseinandersetzungen darzulegen, die man normalerweise in den Protokollen der Kommission für ewige Zeiten ad acta legt. In einem Entwurf wie demjenigen, der heute zur Beratung steht, sieht man insbesondere zwei grosse Gefahren: die räumliche Ausdehnung der Staatsmacht und ein weiterer Schritt in Richtung Abstrahierung und Spezialisierung der Gesetze.

Zuerst zur räumlichen Ausdehnung der Staatsmacht: Durch dieses Gesetz und die Abkommen, die teilweise bereits heute bestehen, reicht die Macht fremder Staaten immer weiter, und dies auch innerhalb unserer Grenzen und umgekehrt. Die extreme Linke spricht nicht zu Unrecht, jedoch leider einseitig, nur in bezug auf Gebiete, die ihr passen und nicht bei anderen, von der totalitären Ausdehnung der Staatsmacht über alle Grenzen. Für Handlungen, die eine verbrecherische Mentalität zeigen, ist diese Ausdehnung der Staatsmacht ausserhalb der Grenzen sicher am Platz, wenn genügend Gewähr geboten wird, dass nicht Urteile und Verfahren von Staaten unterstützt werden, die von ganz anderen Vorstellungen hinsichtlich des Schutzes des Verfolgten und der Rechtsstaatlichkeit ausgehen. Für andere, weniger schwere Taten ist diese Ausdehnung der Staatsmacht nicht ohne Sorge hinzunehmen. Dort, wo nicht geschützte Rechtsgüter des einzelnen in Frage stehen, gefährdet sind, sondern bloss Interessen des Staates vorliegen, scheint äusserste Zurückhaltung geboten, weil der Staat gegenüber den Tätern – das müssen wir nicht vergessen – nicht auf der gleichen Ebene steht, sondern eine besondere Hoheitsstellung hat, die nicht unmittelbar in anderen Ländern Schutz finden sollte.

Ein weiterer Schritt in Richtung Abstrahierung und Spezialisierung der Gesetze: Die Gesetzentwürfe sind immer mehr Werk von fachkundigen, sehr klugen, sehr gut vorbereiteten Experten, auf allen Gebieten; aber besonders auf unserem, wo die Materie von sich aus bereits heute sehr schwierig und kompliziert erscheint, ist ein Expertenentwurf notwendigerweise ein langes, ein schwieriges, ein kompliziertes Gesetz. Hier gilt dies besonders, da die ausgleichenden Schwierigkeiten besonders gross sind. Es ist jeweils ein Ausgleich zu finden zwischen Grundsätzen unseres Rechtes und anderer Rechtsordnungen, Schutz der Rechte der Verfolgten hier und anderswo, Schutz des Verfolgten und Bekämpfung der Kriminalität, Schutz der unbeteiligten Dritten und internationale Solidarität bei der Verbrechensbekämpfung. Es ist schwer, das alles auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Es wundert somit nicht, dass der Entwurf einen ganz besonders Abstraktheitsgrad aufweist, welcher das Fassungsvermögen praktischer Juristen fast sprengt. Normalerweise sollte dann an

diese so schwierigen, abstrakten Entwürfe die Arbeit und die ehrliche Bemühung der Politiker ansetzen, um alle allzu spezialisierten Wendungen zu vereinfachen, um gewisse Tendenzen zur Ueberspezialisierung zu bremsen, um gewisse spezielle Bestimmungen zu streichen, damit die Praxis noch einen gewissen Ermessensraum hat und somit das Recht weiterentwickeln kann. Hier aber – wir müssen es offen gestehen – war der Schwierigkeits- und Abstraktheitsgrad so hoch, dass der Entwurf wenige Angriffsflächen für die Arbeit der praktischen Juristen aufwies, wenige Möglichkeiten für eine fruchtbare Vereinfachungsarbeit der Politiker. Wie bereits angedeutet, ist dies ein allgemeines Problem, das weiter reicht als das Gebiet der Rechtshilfe. Diese Spezialisierung, Verfeinerung, Uebertechnisierung der Gesetze kann vielleicht dem heutigen gesetzgeberischen Eifer entsprechen, der in der Jugend besonders Fuss zu fassen scheint und kann unter diesem Gesichtspunkt fast als ein Fortschritt erscheinen. Mit der Zeit wird sich jedoch immer mehr die Frage stellen: Inwieweit wird dann eine immer ausführlichere, abstraktere, vollkommenerer Gesetzgebung von der Volksüberzeugung, von bewusstem Konsens getragen sein? Werden wir nicht unsere Gesetze vermissen, die alten Gesetze der Schweiz, die kurz und bündig, verständlich und volkstümlich waren? Für jene Gesetze wäre ein Abstimmungskampf im Volk möglich gewesen – sogar für das Auslieferungsgesetz. Wäre für die heutigen Gesetze noch so ein Kampf möglich? Wäre es noch möglich, im Volk diese Gesetze zu verteidigen?

Ich kehre auf unser Gebiet zurück. Die Länge, die Schwierigkeit, die Abstraktion dieses Gesetzentwurfes ist Ihnen allen bekannt, wenn Sie die Fahne, wenn Sie die Botschaft gelesen haben. Eine Episode kann sie vielleicht noch mehr beleuchten. Am letzten oder vorletzten Tag der Kommissionsberatungen waren wir alle in einem Moment plötzlich nicht mehr im klaren, was einige Bestimmungen bedeuteten, und niemand, sogar die Experten nicht, konnte uns ohne Konsultation von Materialien im Moment sagen, was diese Bestimmungen für einen Sinn hatten. Dies, damit Sie sehen, wie abstrakt und wie schwierig dieses Gesetz ist. Wir haben dagegen ein altes Gesetz, das praktisch nur auf wichtigen Grundsätzen aufgebaut ist. Dieses alte, noch heute geltende Gesetz lässt einen viel grösseren Raum für das gesunde Ermessen der Behörden, der Richter, der ausführenden Organe. Der Entwurf scheint die wichtigen Grundsätze nicht weggelassen zu haben; aber sie sind jetzt in einem Sumpf von Einzelbestimmungen so versunken, dass sie weniger sichtbar und somit etwas weniger bedeutend erscheinen. Die Vollständigkeit und Pünktlichkeit des Gesetzes scheint fast das Ermessen verdrängt zu haben. Ist es tatsächlich so? Das Ermessen taucht wieder auf in der Form der Landesinteressen, die als allgemeiner Vorbehalt gegen die Anwendung des Gesetzes gelten. Es taucht wieder auf in der Behauptung, dass das Ausland keine Ansprüche aus diesem Gesetz herleiten kann. War es trotzdem richtig, diese Punktualisierung in allen Richtungen so weiterzuführen? Ich möchte diese Frage lieber für die Zukunft offenlassen. Die Angst der Kommission war die, dass diese so grosse Punktualisierung und Konkretisierung von Einzelbestimmungen der Behörde die Hände zu viel bindet, dass das Ermessen der Behörde dadurch ein bisschen eingeengt wird. Es gibt diese allgemeinen Vorbehalte; aber es ist schwieriger, diese Vorbehalte der Landesinteressen gegen ausdrückliche gesetzliche Bestimmungen zur Anwendung zu bringen, zur Geltung zu bringen. Das ist auch eine Gefahr. Deswegen hat die Kommission besonders in zwei Richtungen gearbeitet. Einmal hat sie versucht, gewisse Grundsätze, die besonders wichtig erscheinen und die im Text langer Artikel etwas verloren waren, in kürzeren Bestimmungen zu verselbständigen. Das ist der Fall bei Artikel 1a, wobei zu sagen ist, dass die Verselbständigungen von Artikel 1a keine Ausdehnung der Auslieferung bewirken will; sie will, wie im ersten Entwurf des Bundesrates, eine Einschränkung anbringen, will nur diese wichtigen

Vorbehalte wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung betonen. Dieselbe Verselbständigung ist in Artikel 3a, 4a, 6a und 6b zu finden. Es sind alles wichtige Ideen, wichtige Grundsätze, die in selbständige Artikel gekleidet wurden.

Eine zweite Sorge war die, gewisse Ventile oder Schranken (je nachdem, wie man diese Sachen sieht) gegen die Gefahr einer allzu automatischen Anwendung des Gesetzes aufzustellen. Zwar war das Ventil der Landesinteressen da, aber in der heutigen feuilletonischen Zeit zeigt sich immer mehr die Tendenz, dass gegen gewisse Meinungsströmungen, die sich leicht in der öffentlichen Meinung ergeben und durchsetzen, die Landesinteressen immer weniger als Schranke angeführt werden können, wenn man nicht rechtliche Gedanken, rechtliche Institute, rechtliche Schranken aufstellen kann. Um jene Gefahr möglicherweise abzuwenden, hat die Kommission in Artikel 1 Absatz 2 das Gesetz ausdrücklich auf die Fälle beschränkt, wo der Richter angerufen werden kann. Das war so gemeint; aber die Kommission wollte es ausdrücklich besagen. In Artikel 3 hat die Kommission den vorliegenden und nicht ausschliesslichen politischen Charakter zur Ablehnung eines Ersuchens genügen lassen. In Artikel 3a des Gesetzes hat die Kommission den Grundsatz der Verhältnismässigkeit besonders aufgeführt, obschon es von sich aus klar ist, dass in jedem Handeln der Verwaltung und der Behörde dieser Grundsatz zur Anwendung kommen sollte. Man hat auch hier in Artikel 3a diesen wichtigen Grundsatz besonders betonen wollen. In Artikel 4a hat die Kommission noch bessere Gewähr haben wollen, damit die ausländische Verfolgung bloss auf diejenigen Tatbestände beschränkt werde, für die kein Ausschlussgrund besteht. In Artikel 6 hat die Kommission die Regel des Gegenrechts wieder aufgestellt. Da war das Verständnis des Departementes entscheidend für diese Lösung der Kommission, damit wir dort eine Schranke, damit wir dort auch einen Anhaltspunkt haben, um gegenüber andern Staaten zu wirken, damit sie uns auch dieses Gegenrecht gewähren, freilich mit gewissen Ausnahmen, wo die Art der Verbrechen oder des Allgemeininteresses an deren Bekämpfung uns das Fallenlassen dieses Erfordernisses des Gegenrechts als tunlich erscheinen lässt. Weiter hat die Kommission in den Artikeln 6a und 6b den Schutz des Geheimbereiches und der schweizerischen wirtschaftlichen Interessen besser zu wahren versucht. In Artikel 51, wo für die Einrede des politischen Deliktes das Bundesgericht über die Auslieferung erstinstanzlich entscheidet, hat die Kommission den schriftlichen Antrag der Polizeiabteilung einführen wollen, damit der Verfolgte vor dem endgültigen Entscheid noch schriftlich die Begründung sieht und seinerseits Einwendungen, seine Rechtfertigungsgründe, noch klarer und noch besser geltend machen kann. In Artikel 60 Absatz 2 ging unser guter Wille dahin, Zwangsmassnahmen auch bei für uns straflosen Taten zuzulassen, sofern dies im Interesse des Verfolgten erscheint. Vielleicht ist dieser Text einer weiteren Ueberprüfung im Zweifelsfall würdig, zwecks Einschränkung in zwei Richtungen: Einmal, dass der Verfolgte selbst durch seine Einwilligung bestätigen solle, dass die Rechtshilfe im eigenen Interesse sei, nicht in irgendeinem anderen Interesse des verfolgenden Staates. Und vielleicht noch eine weitere Einschränkung, dass durch diese Bestimmung nicht Interessen Dritter ungebührlich geschadet wird und sie beeinträchtigt werden.

In Artikel 93c beantragt die Kommission eine bessere Regelung für die Abwesenheitsurteile. Nach Auffassung der Minderheit hätte man diese Ventile, diese Schranken noch mindestens an zwei Orten etwas weiterführen sollen. Einmal in Artikel 1a mit dem Vorbehalt der öffentlichen Ordnung. Man sagt uns, der Vorbehalt der Landesinteressen umfasse auch den Vorbehalt der öffentlichen Ordnung. Und man sagt ferner: die öffentliche Ordnung ist ein umstrittener rechtlicher Begriff. Wir sagen demgegenüber: Sicher ist der Begriff umstritten; er ist jedoch ein rechtlicher Begriff, worüber sich Praxis und Lehre gründlich auseinandergesetzt haben. Es gibt Dissertationen, Monogra-

phien, Bundesgerichtsurteile, die versuchen, diese öffentliche Ordnung zu definieren. Es ist nicht leicht. Aber viele rechtliche Begriffe sind nicht so leicht zu definieren. Darin liegt eben die Entwicklungsmöglichkeit des Rechtes. Wenn wir die öffentliche Ordnung als Ventil aufstellen, nehmen wir noch eine rechtliche Schranke, bevor man die Rechtshilfeablehnung mit der brutalsten Schranke der Landesinteressen begründen solle. Das heisst, die Landesinteressen würden dann der letzte Strand sein, wo man landet, wenn man keine andere Möglichkeit mehr hat. Aber es wäre besser, zur Ablehnung der Rechtshilfe, vor den Landesinteressen, die als *ultima ratio* gelten, die öffentliche Ordnung als rechtlichen Begriff anführen zu können. Es ist auch zu sagen, dass diese Schranke, in der Form der «Grundsätze der Rechtsordnung», in einigen der wichtigsten Abkommen auf dem Gebiete der internationalen Rechtshilfe enthalten ist. Deswegen sollten wir diese Schranke auch aufnehmen. In Artikel 31 versucht die Minderheit, die automatische Ausdehnung der Auslieferung auf alle Tatbestände des Strafgesetzbuches und der Nebengesetzgebung, wo eine freiheitsbeschränkende Strafe im Höchstmass von mindestens einem Jahr oder mehr vorgesehen ist, einzuschränken; unser Vorschlag geht dahin, die Auslieferung auf die Tatbestände des Strafgesetzbuches auszudehnen: für die Tatbestände der Nebengesetzgebung des Bundes lassen wir die Möglichkeit offen, diese Ausdehnung durch Gesetz oder durch Verordnung festzulegen. Das gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, dort wo es nötig ist, diese Ausdehnung vorzunehmen, aber sie nicht ganz automatisch walten zu lassen.

Die Kommission hat eine weitere umstrittene, wichtige Aenderung gutgeheissen: Es handelt sich um die Aufhebung der Verjährung für Verbrechen gegen die Menschheit. Obschon formell diese Bestimmung in der Fahne als Antrag der Kommission erscheint, ist sie in der Tat auf die Zusatzbotschaft des Bundesrates zurückzuführen. Der Bundesrat ist – sagen wir – der Urheber dieser neuen Lösung. Die Vorbehalte, die in der Kommission gegen diese Zusatzbotschaft geltend gemacht wurden, waren besonders ernst. Was waren diese ernsthaften Vorbehalte? Die Verjährung und der hinter ihr stehende Gedanke der heilenden Wirkung der Zeit sind Ausdrucksformen der Menschlichkeit, des liberalen Gedankens, dass der Mensch wandelbar und verbesserungsfähig ist, eine Grundidee der Theorie der Freiheit und des Liberalismus. Es ist eine Ausdrucksform der Kraft der menschlichen Gesellschaft innewohnenden Rehabilitierungsmöglichkeit, indem auch scheussliche Delikte vergessen werden können, wenn sich ein Mann lange Zeit durch korrektes Verhalten in diese menschliche Gesellschaft wieder einfügt und beweist, dass er sich gebessert hat.

Zweiter Gesichtspunkt: Die Aufhebung der Verjährung birgt in sich die Gefahr, dass man für gewisse Verbrechen, so scheusslich sie sein mögen, die Kategorie der unverzeihlichen Delikte wiedereinführt. Es scheint sogar fast ein Rückschritt zu sein gegenüber dem in den Strafen rohen Mittelalter, wo man nach zehn, zwanzig Jahren Verbannung für die scheusslichsten Delikte praktisch Verzeihung fand. Die beantragte Lösung bewirkt ferner mit Sicherheit grosse Ungleichheiten. Die Verbrechen aus dem Lager der Verlierer werden immer verfolgt, die Verbrecher aus dem Lager der Sieger dagegen sind vielleicht berühmt und geehrt. Man kann noch weiter gehen und sagen: Verbrecher aus dem Lager der Besiegten, die ins andere politische Lager übersiedelten, sind vielleicht heute noch geschützt. In vielen Fällen kann die verspätete Verfolgung sogar gegen Treu und Glauben verstossen. Ich denke an Fälle, wo nach langen Jahren der Diktatur ein versöhnliches Regime versucht, die Demokratie wieder einzuführen und, um das richtige Klima dafür zu schaffen, die alten Sünden amnestiert. Ich denke an Fälle in Griechenland, Spanien und anderswo, wo man versucht hat, eine Einigung zu erzielen, damit nicht durch die Prozessierung aller alten Sünden das Klima wieder verschärft wird, so dass der Versöhnungsprozess in Schwierigkeiten gera-

ten könnte. Es würde aber gegen Treu und Glauben verstossen, wenn plötzlich eine Aenderung in der politischen Zusammensetzung einer Regierung bewirkt, dass man plötzlich, nach zehn oder zwanzig Jahren der Demokratie, auf die alten, regelrecht verziehenen Fälle zurückkommt.

Besondere Hemmungen hatten wir gegenüber der rückwirkenden Ausnahmebestimmung. Sie bedeutet unseres Erachtens einen Einbruch in das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit und bereitet uns deshalb grosse Sorge. Der Bundesrat, die Experten und die Verwaltung haben diese Lösung aber mit so gewichtigen Argumenten befürwortet, dass wir uns in der Kommission beugen mussten. Sogar der Sprechende fügt sich in dem Sinne, dass er sich in bezug auf diese Bestimmung der Stimme enthalten wird, in der Annahme, dass die Handhabung dieser Klausel mit äusserster Zurückhaltung erfolgen wird.

Aus diesen Gründen werde ich, nicht ohne Zögern und Vorbehalte, für Eintreten stimmen, empfehle Ihnen jedoch, die beiden Anträge der Minderheit zu unterstützen.

Bürgli: Es handelt sich bei diesem Gesetz ohne Zweifel um eine schwierige rechtliche Spezialmaterie; dies gilt insbesondere für die Nicht-Angehörigen des edlen Standes der Juristen. Ich möchte mich deshalb auf einige pragmatisch-politische Betrachtungen beschränken.

Aus den bisherigen Voten ist eines deutlich hervorgegangen: Die Kommission stand vor einem der anspruchsvollsten Geschäfte, die das Parlament in den letzten Jahren beschäftigt hat. Sie hätte sich angesichts dieser Situation vertrauensvoll der Führung des Bundesrates, der Experten und der Verwaltung überlassen können. Sie hätte damit jenen Kritikern in die Hände gearbeitet, welche dem Parlament den Vorwurf machen, die Gesetzgebung allzu sehr den Experten und der Verwaltung zu überlassen. Sie hat das vermieden; unter grossem Zeitaufwand hat sie sich mit der Materie ausserordentlich intensiv und gründlich auseinandergesetzt. Ich habe das Bedürfnis, mich dem Dank anzuschliessen, der von andern Votanten an die Adresse von Herrn Bundespräsident Furgler zum Ausdruck gebracht wurde. Wir haben seine Geduld und seine Zeit gelegentlich bis an den Rand des Zumutbaren strapaziert. Aber er hat sich im Interesse einer konstruktiven Auseinandersetzung zum Geschäft mit sehr viel Grazie in das harte Verfahren geschickt.

Daraus ist eine Reihe von Abänderungsanträgen, Ergänzungen, Präzisierungen und Einschränkungen hervorgegangen, die mir sehr bedeutungsvoll erscheinen. Es beginnt schon bei Abschnitt 1, wo die Marginalie «Gegenstand» aus dem ursprünglichen bundesrätlichen Antrag ergänzt wurde zu «Gegenstand und Begrenzung der Zusammenarbeit». Es wird damit gleich von Anfang an unterstrichen, dass die Zusammenarbeit der Schweiz auf diesem Gebiet nicht eine unbegrenzte, sondern eine limitierte sein muss. Ein Kolumnist hat die Kommission deswegen unter Beschuss genommen; er hat ihr zu wenig kooperative Haltung gegenüber dem Ausland, wenn nicht Kleinlichkeit, zum Vorwurf gemacht. Hier bewegen wir uns nun an einem entscheidenden Punkt. Als Rechtsstaat haben wir gewisse Verpflichtungen gegenüber andern Staaten, insbesondere auch gegenüber andern Rechtsstaaten, zumal bei der stark gestiegenen wirtschaftlichen und verkehrsmässigen Verflechtung, welche die heutige Welt charakterisiert. Aber andererseits haben wir uns der Gefahr der ungebührlichen Ausnutzung des bestehenden Instrumentariums der Rechtshilfe bewusst zu sein. Gerade ein kleines Land muss sich solche Ueberlegungen beizeiten machen. Wo die Türe für die Rechtshilfe weit aufgesperrt wird, wird selbstverständlich auch die Neigung gefördert, sie exzessiv zu beanspruchen. Daraus könnte in Einzelfällen leicht ein Unbehagen in der Öffentlichkeit entstehen; es könnte der Eindruck geweckt werden, dass sich allzu sehr fremde Richter in unsere Verhältnisse einmischen könnten.

Wir haben uns auch der Tatsache bewusst zu sein, dass längst nicht alle Länder der heutigen Staatengemeinschaft

Rechtsstaaten im schweizerischen Sinne sind. Hier sind wir ja immer mit der Gefahr konfrontiert, letztlich politisch motivierte Begehren in rechtlich begründeter Form zu erhalten. Eine gewisse Zurückhaltung erschiene auch aus einem andern Grunde berechtigt: Die Schweiz beschreitet mit diesem Gesetz Neuland. Es ist meines Wissens das erste Land, das über das Auslieferungsrecht hinaus das weite Gebiet der Rechtshilfe umfassend ordnet.

Bei allen wohl abgewogenen Artikeln bleibt indessen eines klar: Entscheidendes hängt von der Handhabung ab. Der Einzelfall erfordert immer wieder ein grosses Mass an Klugheit und Augenmass des Bundesrates und der zuständigen Verwaltung. Dazu hat sich in bestimmten Situationen auch viel Standfestigkeit zu gesellen, gelegentlich sogar sehr viel Standfestigkeit. Alles in allem möchte ich sagen, dass sich die Anstrengungen der Kommission gelohnt haben; das Gesetz hat gewonnen, und es darf dem Plenum mit gutem Gewissen zur Annahme empfohlen werden.

Lassen Sie mich noch einige Bemerkungen zur Zusatzbotschaft machen. Hier sind die fließenden Grenzen zwischen Rechtsfall und Politikum besonders deutlich. Ich habe Verständnis für das Unbehagen, das im Votum von Herrn Masoni zum Ausdruck gekommen ist, und die Verjährung im Strafrecht betrifft. Dem steht aber die Schwierigkeit gegenüber, die von uns erwartete Solidarität unter Rechtsstaaten in bestimmten Situationen üben zu können. Wenn wir uns auf die Verjährung berufen, kommen wir leicht in den Geruch, der Solidarität mit Rechtsbrechern beschuldigt zu werden, die Ungeheuerliches zu verantworten haben, Ungeheuerliches, das unsere herkömmlichen helvetischen Massstäbe bei weitem sprengt. Gerade beim Fall Menten geriet ja der Bundesrat recht eigentlich unter Zugzwang; so etwas kann sich jederzeit wiederholen. Ich teile die Bedenken, die der Herr Kommissionspräsident gegenüber der direkten Anwendung von Artikel 102 Absätze 8, 9 und 10 der Bundesverfassung angeführt hat. Ich neige dazu, das als Einbruch in das Prinzip der Gesetzmässigkeit der Regierungstätigkeit zu betrachten. Ohne Not sollte sich das nicht wiederholen. Wir haben alles Interesse daran, den Bundesrat aus dieser Zwangslage zu entlassen. Ich möchte dieser Erwägung das grössere Gewicht beimessen als dem Unbehagen über eine begrenzte Aufhebung der Verjährung im schweizerischen Strafrecht.

Aufgrund dieser Ueberlegungen bin ich für Eintreten auf die Vorlage in der Fassung der Kommission und mit den Ergänzungen des Bundesrates in der Zusatzbotschaft.

Bundespräsident Furgler: Als vor drei Jahren der Vertrag mit den Vereinigten Staaten über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen zur Genehmigung vorlag, habe ich darauf hingewiesen, dass noch keine einlässliche gesetzliche Regelung dieser schwierigen Materie bestehe. Der Ihnen nunmehr vorgelegte Entwurf für ein Bundesgesetz soll diese Lücke füllen. Sie haben aus der Botschaft entnommen, dass der Entwurf auf weiten Strecken gesetzgeberisches Neuland betritt, vorzüglich vorgestellt vom Herrn Kommissionspräsidenten und den soeben gehörten Votanten.

Es geht um die Ordnung einer Verwaltungstätigkeit, die oft schwerwiegende Eingriffe in die persönlichen Freiheitsrechte mit sich bringt. Deren Voraussetzungen sind heute noch weitgehend lediglich durch Regeln beherrscht, die in der Praxis zwar entwickelt, aber nicht kodifiziert worden sind. Dem Bundesrat scheint, dass der Ausbau des Schutzes der Individualrechte gegenüber solchen weitgehenden Eingriffen – ein Ausbau, der in den letzten Jahrzehnten auf allen Gebieten je länger, desto mehr als wichtig erkannt worden ist – auch uns zwingt, die Formen der Rechtshilfe zu kodifizieren. Ich mache darauf aufmerksam, dass es nicht darum geht, uns in Zugzwang zu begeben, ausländischen Impulsen nachgeben zu müssen. Vielmehr – und da kann ich alle Herren Ständeräte beruhigen – behalten wir ein weitgehendes Manövriertfeld, wo selbstverständlich im Rahmen der Rechtsordnung der jeweils Zuständige unterscheiden kann, mit wem er es zu tun hat. Das hat mit der

Realität der Völkergemeinschaft sehr viel zu tun, denn es gibt Staaten und Staaten. Sie verzichten sicher darauf, dass ich Ihnen solche nenne, von deren Gegenrechtserklärungen ich zurzeit nicht viel halten könnte. Tatsache ist aber, dass dadurch nicht etwa die Bedeutung des Gesetzes herabgemindert werden kann. Ohne internationale Zusammenarbeit ist eine wirksame Bekämpfung der Kriminalität nicht denkbar. Es handelt sich sehr oft um grenzüberschreitende Delikte, und ohne grenzüberschreitende Abwehr können diese nicht bekämpft werden. Das hat uns die Entwicklung der letzten Jahre eindrucklich vor Augen geführt. Wir könnten es nicht verantworten – ausgerechnet die Schweiz, ein seit Jahrhunderten organisch gewachsener Rechtsstaat –, auf enge Partnerschaft mit anderen Rechtsstaaten zu verzichten.

Darf ich in diesem Zusammenhang auch darauf hinweisen, – das kam in der bisherigen Debatte noch nicht zum Ausdruck –, dass im gesamten anglo-amerikanischen Rechtskreis dem einwandfreien Funktionieren der Rechtspflege eine so grosse Bedeutung beigemessen wird, dass die Verfahrensordnungen aller Staaten jeder Partei eines in einem anderen Staat geführten Verfahrens gestatten, Prozesshandlungen zuhanden dieses Verfahrens selbst vorzunehmen und nötigenfalls zuhanden dieses Verfahrens vom zuständigen Richter die erforderlichen Zwangsmassnahmen zu erwirken. Diejenigen unter Ihnen, die mit internationalem Privatrecht viel zu tun haben, sei es als Jurist, sei es als Unternehmer oder Mitarbeiter in einem Unternehmen, das grenzüberschreitend tätig ist, werden mir beipflichten, wenn ich sage, dass auch im ureigenen Interesse dieser schweizerischen Unternehmen diese Rechtshilfe ausgebaut werden muss, weil sonst die Unternehmen gar nicht wissen, wie sie sich in derartigen Streitigkeiten, unter Wahrung ihrer eigenen Bedürfnisse, zu verhalten haben.

Notwendigkeit des Gesetzes, ja oder nein? Ich bin Herrn Dillier dankbar, dass er das klar herausgestellt hat. Ebenso bin ich dem Kommissionspräsidenten dankbar – und ich benütze die Gelegenheit, um dies für die ganze Dauer dieser zahlreichen Sitzungen auszudehnen –, dass er in nie erlahmender Sorgfalt gerade diese Kernfrage immer wieder zur Diskussion gestellt hat. Wir wollen nicht auf Vorrat legislieren, wir wollen kein unnötiges Gesetz. Aber seit dem Zweiten Weltkrieg hat sich ganz einfach ergeben, dass diese Industriegesellschaft, in der wir leben, mit ihren zahlreichen Verflechtungen, auch nach einer echten Zusammenarbeit im Rechtshilfebereich ruft. Die Schäden durch rechtswidriges Handeln zulasten aller Staaten, auf die ich anspiele, gehen Jahr für Jahr in die Milliarden. Staaten sind aber Menschen. Wenn Sie sich die Menschen, die davon betroffen sind, vorstellen, dann fühlen Sie sich auch verpflichtet, zum Schutze dieser Menschen etwas vorzukehren, was die Schadenfolgen zum mindesten mindert, soweit sie nicht überhaupt durch vorbeugende Massnahmen verringert werden können.

Die ungeheure Erleichterung, Ausdehnung und Beschleunigung des internationalen Reise- und Touristenverkehrs wird auch vom Rechtsbrecher genutzt. Die sich daraus ergebende, geradezu ungläubliche Erschwerung der Tätigkeit der Strafverfolgungsbehörden in der Erfüllung ihrer Aufgabe und die Tatsache, dass es in zahllosen Fällen bei der Ahndung von Straftaten bei einem papierernen Entscheid bleibt, wenn Partnerstaaten nicht mitmachen, diese Tatsachen rufen einer wesentlichen Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit zur Bekämpfung der Kriminalität. In dem nach Grundsätzen des Rechtsstaates aufgebauten schweizerischen Staat hat die Rechtspflege erst-rangige Bedeutung. Wir wollen daher mitmachen. Das bedeutet, dass die Zusammenarbeit mit anderen Staaten, die den Namen Rechtsstaat verdienen, insbesondere in Strafsachen ihre Grenzen nur da finden darf, wo sie mit der öffentlichen Ordnung zusammenhängende Einrichtungen beeinträchtigen müsste, die ohne Aenderung, Zerstörung oder Erschütterung der politischen und sozialen

Grundlagen des Staates nicht angetastet werden können. Das ist gleich geblieben seit jener Zeit, da das erste Auslieferungsgesetz rechtens geworden ist.

Mir scheint bedeutsam, dass wir mit dem neuen Recht auch die Rechte der Persönlichkeit besser zu schützen vermögen. Sie unterliegen im schweizerischen Strafverfahren ganz bestimmten Schutznormen. Wenn wir nun wollen, dass das auch gegenüber dem Ausland zum Tragen gebracht werden kann, dann lohnt es sich, bei der Normierung daran zu denken; wir haben es getan.

Nach geltendem Recht ist die Zusammenarbeit mit dem Ausland in verschiedener Hinsicht stark beschränkt. Damit komme ich auf die Mängel des heute geltenden Rechts zu sprechen. Ich kann mich kurz fassen, weil Herr Kommissionspräsident Schlumpf Wesentliches bereits ausgesagt hat.

Die Auslieferung ist nach dem geltenden Auslieferungsgesetz vom Jahre 1892 – fürwahr ein Patriarch – wegen einer ganzen Reihe schwerer, zum Teil mit Zuchthaus bedrohter Delikte gar nicht zulässig, was wir Menschen von heute nicht mehr als sinnvoll empfinden. Dazu gehören zum Beispiel Artikel 129, Gefährdung des Lebens, Artikel 157, Wucher, Artikel 201, Zuhälterei, und viele andere Delikte.

Andere Rechtshilfe, d. h. die stellvertretende Vornahme von Prozesshandlungen, ist im Verkehr mit Staaten, mit denen sie vertraglich nicht geregelt ist, nur möglich, soweit keine Zwangsmassnahmen angewendet werden müssen, und zwar selbst bei Vorliegen auslieferungsfähiger Tatbestände. Das ist unbefriedigend.

Die stellvertretende Strafverfolgung im Ausland begangener Delikte ist nur zulässig, wenn die Tat der schweizerischen Gerichtsbarkeit unterworfen ist, d. h. wenn es sich um eine von einem Schweizer Bürger begangene Tat handelt, für die das schweizerische Recht die Auslieferung zulässt – ich verweise auf Artikel 6 des Strafgesetzbuches – oder wenn die Strafbarkeit als im Ausland begangenes Delikt aus besonderen Gründen gesetzlich ausdrücklich festgelegt ist, wie zum Beispiel für die gegen einen Schweizer begangene Tat, Artikel 5 des Strafgesetzbuches; Frauen und Kinderhandel, Artikel 202; Geldfälschung, Artikel 240; Fälschung amtlicher Wertzeichen, Artikel 245 StGB.

Wir mussten bei einer sorgfältigen Tatbestandsanalyse ganz einfach feststellen, dass dieses heute noch gültige Recht zuviele Mängel aufweist, als dass wir es unbesehen weiterführen könnten. Ich begreife Herrn Masoni, der während der ganzen Kommissionsberatungen immer wieder nach noch besseren Lösungen suchte. Ich erinnere mich sehr wohl an seine Intervention in Chur, als er – das hat einen gewissen Zusammenhang mit seinem heutigen Votum – die Frage aufwarf, ob man nicht besser bei der Enumerationsmethode des alten Gesetzes verbleiben und sie nicht durch eine Generalklausel, wie wir sie vorgeschlagen haben, ablösen würde. Ich habe damals gesagt, weshalb wir nach gut juristischer Ueberlegung, die an und für sich auch von Ihnen geteilt wird, beim sorgfältigen Abwägen zwischen Generalklausel und Enumeration der Generalklausel den Vorzug geben wollten angesichts des generellen Anliegens, das wir hier zu verfechten haben. Nach dem Entwurf sind viele Regelungen vorgesehen, die nicht nur den einzelnen Menschen sehr weitgehend schützen, sondern auch – und das mag auch bei Herrn Masoni kritischer Sonde mitberücksichtigt werden – die soziale Wiedereingliederung des Betroffenen durchaus ermöglichen.

Zur Beseitigung der Nachteile der bisherigen Regelung hat schon das europäische Auslieferungsübereinkommen, dem die Schweiz vor 11 Jahren beigetreten ist, die sogenannte akzessorische Auslieferung eingeführt. Danach kann eine Person, die wegen einer auslieferungsfähigen Straftat ohnehin ausgeliefert werden muss, auch wegen Handlungen ausgeliefert werden, die für sich allein dazu nicht Anlass geben könnten, weil sie nicht oder nicht mit einer genügend hohen Freiheitsstrafe bedroht sind; ich verweise auf Artikel 2 des europäischen Übereinkom-

mens. Andererseits hat dieses gleiche Uebereinkommen die territoriale Zuständigkeit des ersuchten Staates lediglich als fakultativen Grund für die Ablehnung der Auslieferung vorgesehen; ich verweise auf Artikel 7 des Uebereinkommens. Mit diesen beiden Massnahmen wird in zahlreichen Fällen die einheitliche Beurteilung und die Bildung von Gesamtstrafen ermöglicht und damit die soziale Wiedereingliederung des Rechtsbrechers gefördert. Sie dürfen nicht vergessen: Ohne derartige partnerschaftliche Ahndung von Delikten passiert es heute dem Täter, den wir ja auch nicht ein für allemal verdammen, sehr oft, dass er hier Ahndung für ein Vergehen erfährt, dann das Land verlässt und erneut in Haft gesetzt wird. Er erfährt eine neue Ahndung eines Teilstraftatbestandes, den er auch zu verantworten hat, und so geht die Navette hin und her; der Täter kommt gar nicht zur Ruhe. Das ist nicht im Sinne einer modernen Verbrechensbekämpfung; das wollen wir ändern.

Auf alles weitere zum Grundtenor des Gesetzes kann ich wegen der umfassenden Einführung durch den Herrn Kommissionspräsidenten verzichten. Ich behalte mir einzelne Interventionen bei der Detailberatung vor.

Ein Wort nun aber noch zum zweiten Teil, der ja auch in der Diskussion grosses Gewicht erhielt, nämlich: Wie ahnden wir die Verbrechen gegen die Menschheit? Wenn Sie hier den Straftatbestand verfolgen, dann geht es um Aussergewöhnliches, um Dinge, die zu begehen ein denkender Mensch an sich für unfähig gehalten werden müsste. Leider bewies uns aber vor allem der letzte Weltkrieg, dass der Mensch mit seiner Intelligenz seine schöpferische Kraft auch total missbrauchen, fehlleiten kann. In der Zahl von 25 Millionen getöteter Zivilpersonen sind viele Millionen Menschen enthalten, die wegen der Kriegseinwirkungen nie hätten sterben müssen, die umgebracht wurden, weil es Menschen einfiel, so zu verfahren mit Menschen, die sie nicht mochten, sei es aus rassistischen oder aus religiösen Gründen. Sie kennen das alles eben-
sogut wie ich. Wenn nun solche Menschen, selbst wenn sie sich gebessert haben – und ich wäre glücklich, wenn sich alle gebessert hätten – auch nach 20 Jahren, was Herr Masoni Sorge macht, wieder in ein Verfahren verwickelt werden, sich dem Richter stellen müssen, dann heisst das ja nicht, dass sie zum Tode verurteilt werden sollen, wie sie selbst viele Menschen ohne jedes Verfahren zu Tode gefoltert haben; es bedeutet das nur, dass sie sich dem Richter stellen müssen. Und wenn er ihnen eine gerechte Strafe zumisst, auch wenn sie mittlerweile 20 oder 30 Jahre älter geworden sind, dann hat das mit Blick auf die Kinder und Kindeskinde der Opfer, aber auch mit Blick auf den Menschen, der seinerzeit Täter war, mit Recht sehr viel zu tun. Ich könnte mir sogar vorstellen, dass es für den Betroffenen befreiend wirken müsste.

Es gibt Dinge, die den üblichen Verjährungsablauf, wie wir ihn in unserem Recht eingeführt haben, nicht kennen können, weil zu Scheussliches passiert ist. Ich habe mir erlaubt, höchst persönlich in diese Gesetzesnovelle auch modernste Verbrechen einzubringen, die ich ähnlich werte wie die soeben geschilderten grauenhaften Geschehnisse. Nehmen Sie einen Jumbo-Jet, der mit 300, 400 Menschen aufsteigt und abstürzt, weil es irgendeinem Verbrecher eingefallen ist, ein Zeichen zu setzen. 400 völlig unschuldige Menschen mit ihren Familien! Soll ich diesem Täter die Rechtswohlthat der Verjährung zubilligen, oder ist es diesem Täter zuzumuten – selbst wenn er bereits nach der Tat erkennt, welches Verbrechen er begangen hat –, dass er nach 20 oder 30 Jahren wieder oder erstmals vor einem Richter zu erscheinen hat? Ich gestehe Ihnen offen, dass ich nicht die geringste Hemmung habe, das einem solchen Täter zuzumuten. Und mir scheint, dass wir unsere Menschheit von diesen modernen Verbrechen nicht heilen können, wenn wir nicht in letzter Konsequenz auch diesen Ahndungsablauf sicherstellen, wie wir ihn hier für diese Verbrechenskategorien mit der Aufhebung der Verjährung

ermöglichen. Das ist die harte Wirklichkeit, mit der wir auch jetzt konfrontiert sind.

Ich sage das alles ohne Hass; es ist dies eine ganz nüchterne Feststellung der Gegebenheiten im Jahre 1977. Das Problem hatten wir seinerzeit, bezogen auf den letzten Weltkrieg, im Falle Menten zu prüfen. Wir haben mit Artikel 70 und Artikel 102 der Verfassung operiert, wie Herr Schlumpf es dargestellt hat. Dabei sind wir nach wie vor der Meinung, dass dem Bundesrat ein schmaler Handlungsspielraum verblieb. Ich akzeptiere Ihre kritischen Betrachtungen. Es ist ein schmaler Raum, aber darum kommt man nicht herum, wenn man in einer Regierung zur Verantwortung gezogen wird: Nichts tun oder etwas tun. Das Nichtstun, der Wegflug nach Brasilien, hätte nach meiner Ueberzeugung für alle das Recht suchenden Menschen eine viel schädlichere Wirkung gehabt als das Zurückführen in das Land, das der betreffende Mensch selbst während Jahrzehnten freiwillig zur Wohnstätte gewählt hat. Dort möge er auch anerkennen, dass in jenem Staat, der ein Rechtsstaat ist, ihm nun ein Richter Recht spricht. Das war auch der Sinn des Bundesratsbeschlusses vom 27. April 1965, als 20 Jahre nach Kriegsende unsere Vorgänger feststellten, dass es sich beim Ablauf der Verjährung um ein Problem erster Ordnung handle. Damals entschloss sich der Bundesrat zu einem Bundesratsbeschluss, der die Verjährung für diesbezügliche Tatbestände nicht anerkennen wollte. Wir ziehen heute die Konsequenz und legiferieren einwandfrei, so dass dieser ganze Rechtsdisput – kann gestützt auf Artikel 70 der Bundesverfassung so verfahren werden? – sich inskünftig gar nicht mehr stellt. Mir scheint, Sie können hier guten Gewissens auf diese Vorlage eintreten. Es gilt, wenn man Menschen in dieser Welt vor Verbrechen bewahren will, auch jene zur Rechenschaft zu ziehen, die Verbrechen begehen; nicht, indem man sich das Richteramt anmasset, sondern indem man in aller Bescheidenheit feststellt: Sie sollen einem gerechten Richter zugeführt werden. Deshalb habe ich zu Beginn meiner Ausführungen auch ganz deutlich gemacht, dass ich mir der Unterschiede zwischen Staat und Staat sehr wohl bewusst bin. Es gibt Staaten, wo keine einwandfreie Rechtspflege sichergestellt ist, es gibt aber auch eine sehr grosse Zahl, wo dies ähnlich wie in unserem eigenen Lande mit aller Sorgfalt geschieht, im Interesse der Menschen.

Ich bitte Sie, auf diese Vorlage einzutreten.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

A

Bundesgesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG)

Loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale (EIMP)

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Titel

Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG)

Ingress

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

(La modification du titre ne concerne que le texte allemand)

Adopté

Titel des ersten Abschnitts*Antrag der Kommission*

1. Abschnitt: Gegenstand und Begrenzung der Zusammenarbeit

Titre de la première section*Proposition de la commission*

Section 1: Objet et limites de la coopération

Schlumpf, Berichterstatter: Im Abschnittstitel zum ersten Teil will die Kommission durch ihre Beifügung hervorheben, dass auch die Begrenzung der Zusammenarbeit bei diesen allgemeinen Bestimmungen einen wesentlichen Inhalt darstellt. Im Haupttitel selbst «Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe» geht es um eine rein redaktionelle Bereinigung. Das Wörtchen «die» muss gestrichen werden.

*Angenommen – Adopté***Art. 1***Antrag der Kommission**Titel*

Gegenstand

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Dieses Gesetz ist nur auf Strafsachen anwendbar, in denen nach dem Recht des ersuchenden Staates der Richter angerufen werden kann.

Abs. 3

Aus diesem Gesetz kann kein Anspruch auf zwischenstaatliche Zusammenarbeit in Strafsachen abgeleitet werden.

Art. 1*Proposition de la commission**Titre*

Objet

Al. 1, 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

(La modification à l'al. 3 ne concerne que le texte allemand)

Al. 2

La présente loi ne s'applique qu'aux affaires pénales dans lesquelles le droit de l'Etat requérant permet de faire appel au juge.

Schlumpf, Berichterstatter: Im Artikel 1 wird ein neuer Absatz 2 vorgeschlagen. Er wurde bereits von Herrn Kollege Dillier erläutert. Es geht darum, dass gesagt wird, dass wir nur Verfahren anerkennen für die Anwendung der Rechtshilfe, in denen nach dem Recht des ersuchenden Staates der Richter angerufen werden kann und nicht eine bloss Verwaltungsbehörde.

Der Absatz 3 erfährt eine redaktionelle Bereinigung gegenüber dem Vorschlag des Bundesrates. Sie sehen ferner, dass der bisherige Absatz 2 nach Bundesrat fehlt. Er folgt als selbständiger Artikel 1a auf der nächsten Seite.

*Angenommen – Adopté***Art. 1a***Antrag der Kommission**Titel*

Wahrung der Interessen der Schweiz

*Text**Mehrheit*

Bei der Anwendung dieses Gesetzes ist den Hoheitsrechten, der Sicherheit oder anderen wesentlichen Interessen der Schweiz Rechnung zu tragen.

Minderheit

(Masoni, Egli, Reverdin, Schlumpf)

Bei der Anwendung dieses Gesetzes ist den Hoheitsrechten, der Sicherheit, der öffentlichen Ordnung oder anderen wesentlichen Interessen der Schweiz Rechnung zu tragen.

Art. 1a*Proposition de la commission**Titre*

Sauvegarde des intérêts de la Suisse

*Texte**Majorité*

La présente loi doit être appliquée compte tenu de la souveraineté, de la sécurité ou d'autres intérêts essentiels de la Suisse.

Minorité

(Masoni, Egli, Reverdin, Schlumpf)

La présente loi doit être appliquée compte tenu de la souveraineté, de la sécurité, de l'ordre public ou d'autres intérêts essentiels de la Suisse.

Schlumpf, Berichterstatter: Dieser Artikel wurde aus Artikel 1 Absatz 2 des bundesrätlichen Antrages übernommen. Eine Mehrheit und eine Minderheit stellen Anträge. Es geht lediglich darum, dass nach dem Antrag der Minderheit als Voraussetzung für die Anwendbarkeit des Gesetzes neben den Hoheitsrechten, der Sicherheit und anderen wesentlichen Interessen der Schweiz auch die öffentliche Ordnung erwähnt werden soll. Herr Kollege Masoni wird den Minderheitsantrag begründen.

Masoni, Sprecher der Minderheit: Ich hätte mich gerne einer weiteren Begründung enthalten, weil ich Ihnen diese Begründung schon in der Eintretensdebatte gemacht habe. Ich will jedoch die Einladung des Kommissionspräsidenten annehmen und möchte mich gleichzeitig entschuldigen, dass ich die «Munzer»-Bibel, die uns gestern erläutert worden ist, verletze, indem ich zum zweitenmal in einer Sache spreche.

Wir müssen zuerst festlegen, dass diese Bestimmung «Wahrung der Interessen der Schweiz» nie extensiv gemeint ist. Da sind sich Minderheit und Mehrheit einig. Wir sind gleicher Meinung, dass diese Bestimmung eine Art allgemeinen Vorbehalt für die Anwendung des Gesetzes macht. Es war so formuliert in der bundesrätlichen Fassung; um der Schwierigkeit auszuweichen, ob nur eine erhebliche Beeinträchtigung als Vorbehalt genüge, ist man zu dieser positiven Formulierung übergegangen. Jetzt könnte man versucht sein zu sagen: Ja, das ist eine Erweiterung des Anwendungsgebietes des Gesetzes. Das ist aber nicht so gemeint. Es handelt sich um einen Vorbehalt: diese Bestimmung enthält einen Vorbehalt für die Anwendung des Gesetzes. Das heisst: auch dort, wo nach einzelnen Bestimmungen vielleicht die Anwendung gerechtfertigt wäre, hat man auf diese Auslieferung oder Rechtshilfe zu verzichten, wenn sie Hoheitsrechte, Sicherheit, wesentliche Interessen der Schweiz verletzt.

Jetzt zur Minderheit. Was will die Minderheit? Als Vorbehalt hat die bundesrätliche und mehrheitliche Fassung die Hoheitsrechte, die Sicherheit oder andere wesentliche Interessen der Schweiz. Das Hauptgewicht liegt in den «anderen Interessen». Nicht zufällig lautet die Marginalie «Wahrung der Interessen der Schweiz». Sie wissen, dass der Interessenbegriff «Interessen des Staates» heute sehr

umstritten ist. Es wäre möglich, dass in einem Fall, wo berechnete Interessen der Schweiz angeführt werden, um einer Auslieferung nicht stattzugeben oder eine Rechtshilfe zu verweigern, eine Kampagne in der öffentlichen Meinung die Schweiz unter Druck setzen könnte, weil heute die Staatsinteressen an sich nicht so leicht zu verteidigen sind. Es ist ein «marchandabler» Begriff, weil die Interessen des Staates etwas sind, womit man markten kann und man sich leicht sagen kann: ich beharre auf der Wahrung oder ich verzichte auf die Wahrung solcher Interessen. Es ist somit leicht, den Staat unter Druck zu setzen, damit er diese Interessen nicht wahr; es ist leicht, einen Strom in der öffentlichen Meinung hervorzurufen, man solle ausliefern und solle Rechtshilfe gewähren, auch wenn dadurch Interessen der Schweiz gefährdet sind. Dagegen versucht die Minderheit, den alten Vorbehalt, der öffentlichen Ordnung, der früher allgemein anerkannt war, wieder einzuführen. Warum? Weil dieser ein rechtlicher Begriff ist.

Auch wenn dieser Vorbehalt im andern Begriff der «wesentlichen Interessen» bereits enthalten sein könnte, wie man uns in der Kommission gesagt hat, glauben wir, dass es von Interesse ist, dass – bevor man die Landesinteressen als letztes Ventil anführt – man noch ein rechtliches Institut, einen rechtlichen Begriff als Schranke anführen kann.

Ich habe bereits in der Eintretensdebatte dargelegt, dass in den europäischen Abkommen über Rechtshilfe oder sogar über die Ausführung der Strafen derselbe Vorbehalt in einer etwas anderen Formulierung enthalten ist. Es ist, dort, der Vorbehalt der Grundsätze der Rechtsordnung des ausliefernden oder des rechtshilfeleistenden Staates enthalten. Wollen wir das nicht hier auch besagen? Bei uns könnte man auch die Wendung: «Die Grundsätze der Rechtsordnung» einführen. Aber die «öffentliche Ordnung» ist etwas breiter. Sie ist ein rechtlicher Begriff – darüber gibt es Literatur und Urteile. Die Tatsache, dass es ein umstrittener Begriff ist, sollte nicht dazu führen, dass wir darauf verzichten. Auch das Vorliegen der «Landesinteressen» wird immer umstritten sein. Mit dem Minderheitsantrag führen wir eine Grenze wieder ein, die nicht nur faktisch ist – Landesinteressen –, sondern rechtlich, ein rechtlicher Begriff, der als Schranke dient. Ich glaube, es wäre schade, diese Grenze fallen zu lassen. Aus diesen Gründen empfehle ich Ihnen, diesen Vorbehalt der öffentlichen Ordnung im Gesetz aufrechtzuerhalten.

Bundespräsident Furgler: Die Erwähnung des Begriffs der «öffentlichen Ordnung», wie sie jetzt von der Minderheit vorgeschlagen worden ist, stand schon im Vernehmlassungsverfahren zur Debatte. Die Zweckmässigkeit der Ergänzung schien uns damals angesichts der Unbestimmbarkeit dieses Begriffs nicht gegeben.

Die Juristen unter Ihnen wissen, dass dieser Begriff aus dem internationalen Privatrecht stammt. Er wird dort aber in verschiedener Weise verwendet; ich darf auf das Bundesgerichtsurteil 64 II Seite 97 verweisen. Ob man sich selbst einen Dienst erweist, wenn man derartige Begriffe aus jenem Recht definitiv in das öffentliche Recht überträgt, scheint uns fraglich. Deshalb gaben wir damals – und ich darf es heute wieder tun – zur Antwort, dass mit dem Hinweis «Bei der Anwendung dieses Gesetzes ist den Hoheitsrechten, der Sicherheit oder anderen wesentlichen Interessen der Schweiz Rechnung zu tragen» ein sehr grosser Spielraum abgesteckt worden ist, der das mitbeinhaltet, was die verehrten Herren der Minderheit an und für sich mit dem Zusatzbegriff der öffentlichen Ordnung auch wollen. Materiell, glaube ich, besteht fast kein Unterschied, formaljuristisch ziehe ich den Antrag der Mehrheit vor. Ich werte das aber nicht als pièce de résistance.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit
Für den Antrag der Mehrheit

18 Stimmen
9 Stimmen

Titel des zweiten Abschnitts

Antrag der Kommission

2. Abschnitt: Ausschluss von Ersuchen

Titre de la deuxième section

Proposition de la commission

Section 2: Irrecevabilité de la demande

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Titel

Verfahrensmängel

Text

Einem Ersuchen um Zusammenarbeit in Strafsachen wird nicht entsprochen, wenn Gründe für die Annahme bestehen, dass das Verfahren im Ausland

a. nicht den Verfahrensgrundsätzen der Europäischen Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten entspricht oder

b. ...

c. dazu führen könnte, die Lage des Verfolgten aus einem unter Buchstabe b angeführten Grunde zu erschweren oder

d. andere schwere Mängel aufweist.

Art. 2

Proposition de la commission

Titel

Défauts de la procédure

Texte

La demande de coopération en matière pénale est irrecevable s'il y a lieu d'admettre que la procédure à l'étranger:

a. N'est pas conforme aux principes fixés par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du 4 novembre 1950, ou

b. Tend à poursuivre ou à punir une personne en raison de ses opinions politiques, de son appartenance à un groupe social déterminé, de sa race, de sa religion ou de sa nationalité, ou

c. Risque d'aggraver la situation de la personne poursuivie, pour l'une ou l'autre des raisons indiquées sous lettre b, ou

d. Présente d'autres défauts graves.

Schlumpf, Berichterstatter: Im Ingress von Artikel 2 schlägt die Kommission vor, das Adjektiv «ernstlich» in der zweiten Zeile wegzulassen. «Gründe für die Annahme» genügt im Hinblick auf die qualifizierteren Gründe, die in a, b, c und d enthalten sind.

Dann schlägt die Kommission vor, in Litera a die schweren Verfahrensmängel zu verselbständigen als neue Litera d. Es geht also um eine Generalklausel: Schwere Verfahrensmängel sollen als Grund genügen.

Angenommen – Adopté

Art. 3

Antrag der Kommission

Abs. 1

Einem Ersuchen wird nicht entsprochen, wenn Gegenstand des Verfahrens eine Tat ist, die nach schweizerischer Auffassung vorwiegend politischen Charakter hat, ...

Abs. 2

Die Einrede des politischen Charakters wird keinesfalls berücksichtigt, wenn die Tat

a. auf die Ausrottung oder Unterdrückung einer Bevölkerungsgruppe aus Gründen ihrer Staatsangehörigkeit, Rasse, Religion oder ihrer ethnischen, sozialen oder politischen Zugehörigkeit gerichtet war oder

b. besonders verwerflich erscheint, weil der Täter insbesondere durch Geiselnahme die Erfüllung bestimmter Forderungen zu erpressen suchte und dabei hinterhältig oder grausam gehandelt oder Leib, Leben oder Freiheit von Menschen gefährdet hat.

Abs. 3

Einem Ersuchen wird nicht entsprochen, wenn Gegenstand des Verfahrens eine Tat ist, die auf eine Verkürzung fiskalischer Abgaben gerichtet erscheint oder Vorschriften über währungs-, handels- oder wirtschaftspolitische Massnahmen verletzt.

(Rest streichen)

Abs. 4

Streichen

Art. 3

Proposition de la commission

Al. 1

La demande est irrecevable si la procédure vise un acte qui, selon les conceptions suisses, revêt un caractère politique prépondérant, ...

Al. 2

L'allégué selon lequel l'acte revêt un caractère politique n'est recevable en aucun cas si l'acte:

a. Tend à exterminer ou à opprimer un groupe de population en raison de sa nationalité, de sa race, de sa confession ou de son appartenance ethnique, sociale ou politique;

b. Semble particulièrement répréhensible du fait que l'auteur a cherché par la contrainte, notamment par une prise d'otages, à ce que satisfaction soit donnée à certaines exigences et qu'il a agi de manière perfide ou cruelle, ou qu'il a mis en danger la vie ou l'intégrité corporelle de personnes.

Al. 3

La demande est irrecevable si la procédure vise un acte qui paraît tendre exclusivement à diminuer des recettes fiscales ou contrevient à des mesures de politique monétaire, commerciale ou économique.

(Biffer le reste)

Al. 4

Biffer

Schlumpf, Berichterstatter: In Artikel 3 haben wir Aenderungen vorzuschlagen. Im Absatz 1 sollen die Worte «ausschliesslich oder überwiegend» in der zweiten Zeile durch «vorwiegend» ersetzt werden.

Dann wird Absatz 2 imperativ gefasst: «Die Einrede des politischen Charakters wird keinesfalls berücksichtigt, wenn ...»

Die Litera a in Absatz 2 entspricht dem bisherigen Inhalt von Absatz 2 (nach Bundesrat), währenddem die Litera b im Antrag der Kommission neu ist. Sie bezieht sich auf den Terrorismus und will sagen, dass bei terroristischen Verbrechen keine Berufung auf den politischen Charakter der Tat möglich sein soll, insbesondere wenn Geiselnahmen erfolgen und wenn als Voraussetzung Hinterhältigkeit, Grausamkeit, Gefährdung von Leib, Leben und Freiheit usw., also eine besondere Verwerflichkeit, zu bejahen ist. In diesen Fällen soll bei Litera a und b die Rechtshilfe gewährt werden, auch wenn die Einrede erhoben wird, es handle sich um eine politische Tat; das ist der Sinn dieser Bestimmungen.

Auf der nächsten Seite in Absatz 3 beantragen wir weitere Aenderungen. In der zweiten Zeile von Absatz 3 soll «ausschliesslich» gestrichen werden. Den letzten Satz von Absatz 3 möchte die Kommission streichen, weil bei fiskalischen Delikten keine Rechtshilfegewährung vorgesehen werden soll – eine klare Abgrenzung. Absatz 4 kann gestrichen werden, weil er inhaltlich im vorseלבständigen Artikel 3a folgt.

Angenommen – Adopté

Art. 3a

Antrag der Kommission

Titel

Verhältnis zwischen Tat und Zusammenarbeit

Text

Ein Ersuchen wird abgelehnt, wenn die Bedeutung der Tat die Durchführung des Verfahrens nicht rechtfertigt.

Art. 3a

Proposition de la commission

Titre

Rapport entre l'infraction et la coopération

Texte

La demande est rejetée si l'importance de l'infraction ne justifie pas la procédure.

Schlumpf, Berichterstatter: Wir beantragen Ihnen als neuen Artikel 3a den Absatz 4 des Artikels 3 gemäss Vorschlag des Bundesrates, in imperativer Form allerdings. Nach Bundesrat (Abs. 4) heisst es: «Ein Ersuchen kann abgelehnt werden.» Die Kommission beantragt imperativ: «Ein Ersuchen wird abgelehnt, wenn die Bedeutung der Tat die Durchführung des Verfahrens nicht rechtfertigt». Es geht um die generelle Verankerung des Verhältnismässigkeitsprinzips. Die gleiche Grundidee folgt später bei einzelnen Normen.

Angenommen – Adopté

Art. 4

Antrag der Kommission

Abs. 1

Einem Ersuchen wird nicht entsprochen, soweit

- a. in der Schweiz oder im Tatortstaat der Richter – aus materielle rechtlichen Gründen den Verfolgten freigesprochen oder das Verfahren eingestellt oder
- auf eine Sanktion verzichtet oder einstweilen von ihr abgesehen hat;

Bst. b, c

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Absatz 1 Buchstaben a und b gilt nicht, wenn der ersuchende Staat Gründe für eine Revision des rechtskräftigen Urteils im Sinne von Artikel 229 des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege anführt.

Art. 4

Proposition de la commission

Al. 1

La demande est irrecevable:

- a. Si, en Suisse ou dans l'Etat où l'infraction a été commise, le juge:
 - a prononcé, statuant au fond, un acquittement ou un non-lieu, ou
 - a renoncé à infliger une sanction ou s'est abstenu provisoirement de la prononcer;

Let. b, c

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Le 1er alinéa, lettres a et b, n'est pas applicable si l'Etat requérant invoque des motifs de nature à entraîner la révision d'un jugement exécutoire, au sens de l'article 229 de la loi fédérale sur la procédure pénale.

Schlumpf, Berichterstatter: In Artikel 4 beantragen wir seitens der Kommission folgende Aenderungen: einmal im Ingress eine redaktionelle Anpassung; in Litera a die Bestimmung, dass einem Ersuchen auch dann nicht entsprochen wird, wenn aus materiell-rechtlichen Gründen das Verfahren gegen einen Verfolgten eingestellt wird, nicht nur wenn der Verfolgte endgültig freigesprochen wurde. Nach Bundesrat also nur endgültiger Freispruch, nach Kommission auch Einstellung des Verfahrens. In Absatz 2 nach Kommissionsantrag neu der Vorbehalt, dass im Falle einer Revision, wenn ein Revisionstatbestand – Artikel 229 des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege – vorliegt, dieser Einwand nicht gilt, dass dann dem Ersuchen entsprochen werden kann.

Angenommen – Adopté

Art. 4a

Antrag der Kommission

Titel

Zusammentreffen von Ausschluss und Zulässigkeit der Zusammenarbeit

Abs. 1

Fällt die dem Verfolgten zur Last gelegte Tat unter mehrere schweizerische Strafbestimmungen, so darf dem Ersuchen nur für die Tatbestände entsprochen werden, für die keine Ausschlussgründe bestehen.

Abs. 2

Eine Zusammenarbeit ist unzulässig in Verfahren wegen einer Tat, die unter mehrere Strafbestimmungen des schweizerischen oder des fremden Rechts fällt, wenn mit Bezug auf einen dieser Tatbestände, der die Tat nach allen Seiten umfasst, einem Ersuchen nicht entsprochen werden darf. Trifft dies nicht zu, so ist die Zusammenarbeit zulässig, wenn Gewähr dafür besteht, dass der ersuchende Staat die gestellten Bedingungen beachtet.

Art. 4a

Proposition de la commission

Titre

Concours de l'exclusion et de l'admissibilité de la coopération

Al. 1

Si l'acte imputé à la personne poursuivie tombe sous le coup de plusieurs dispositions du droit pénal suisse, il ne peut être donné suite à la demande que pour les infractions ne lui conférant aucun caractère d'irrecevabilité.

Al. 2

La coopération est exclue si la procédure vise un acte qui tombe sous le coup de plusieurs dispositions du droit pénal suisse ou étranger et qu'il ne puisse être donné suite à la demande en raison d'une disposition saisissant l'acte dans tous ses aspects. Si tel n'est pas le cas, la coopération est admise, à condition que l'Etat requérant garantisse le respect des conditions fixées.

Schlumpf, Berichterstatter: Wir beantragen einmal in Absatz 1 eine Kollisionsregel für den Fall, dass eine Tat unter mehrere Strafnormen fällt, eine sogenannte Real- und Idealkonkurrenz. Die Ausschlussgründe, die im Gesetz ent-

halten sind, sind auch dann zu beachten. In Absatz 2 wird Artikel 63 Absatz 2 der bundesrätlichen Vorlage übernommen. Es ist der Fall der unechten Gesetzeskonkurrenz. Die Meinung der Kommission geht dahin, dass dieser Vorbehalt für Fälle der unechten Gesetzeskonkurrenz immer gelten soll, bei allen Formen der Rechtshilfe, nicht nur bei der anderen Rechtshilfe, der kleinen Rechtshilfe. Deshalb Uebernahme von Artikel 63 Absatz 2 in Artikel 4a Absatz 2, damit er für alle Formen der Rechtshilfe Anwendung findet.

Angenommen – Adopté

Art. 5

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Schlumpf, Berichterstatter: Sie sehen, dass ein Schweizer Bürger nicht ausgeliefert werden darf, aber mit dem Vorbehalt, dass bei schriftlicher Zustimmung seine Auslieferung möglich sein soll. Das erweist sich als zweckmässig; in besonderen Fällen soll auch ein Schweizer Bürger in seinem eigenen Interesse ausgeliefert werden können.

Angenommen – Adopté

Art. 6

Antrag der Kommission

Abs. 1

Ein Ersuchen wird in der Regel nur ausgeführt, wenn der ersuchende Staat Gegenrecht gewährt. Die Polizeiabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (Polizeiabteilung) holt eine Zusicherung des Gegenrechts ein, wenn dies geboten erscheint.

Abs. 1 bis

Der Gewährleistung des Gegenrechts bedarf es insbesondere nicht bei Zustellungen oder wenn die Ausführung eines Ersuchens

- a. im Hinblick auf die Art der Tat oder die Notwendigkeit der Bekämpfung bestimmter Taten geboten erscheint;
- b. die Lage des Verfolgten oder die Aussichten für seine soziale Wiedereingliederung verbessern könnte;
- c. der Abklärung einer gegen einen Schweizer Bürger gerichteten Tat dient.

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 6

Proposition de la commission

Al. 1

En règle générale, la demande n'est exécutée que si l'Etat requérant garantit la réciprocité. La Division de la police du Département fédéral de justice et police (Division de la police) requiert une garantie de réciprocité si les circonstances l'exigent.

Al. 1 bis

La garantie de la réciprocité n'est pas nécessaire, en particulier, lorsqu'il s'agit d'une notification ou lorsque l'exécution de la demande:

- a. Paraît s'imposer en raison de la nature de l'acte commis ou de la nécessité de lutter contre certaines formes d'infractions;
- b. Est propre à améliorer la situation de la personne poursuivie ou ses chances de reclassement social;
- c. Sert à élucider un acte dirigé contre un citoyen suisse.

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Schlumpf, Berichterstatter: Bei Artikel 6 sind die Meinungen des Bundesrates und der Kommission auseinander gegangen. Die Kommission gelangte zum Schluss, dass wie bisher schon am Gegenrecht als Voraussetzung für die Rechtshilfegewährung festgehalten werden soll. Die Ausnahmen davon sind in Absatz 1bis exemplikativ aufgeführt. Absatz 2 würde dann nach der Vorlage des Bundesrates unverändert bleiben.

Angenommen – Adopté

Art. 6a

Antrag der Kommission

Titel

Schutz des Geheimbereichs

Abs. 1

Bei der Ausführung von Ersuchen richtet sich der Schutz des Geheimbereichs nach den Bestimmungen über das Zeugnisverweigerungsrecht. Für die Durchsuchung und die Versiegelung von Papieren gelten die Grundsätze des Artikels 69 des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege.

Abs. 2

Müssen Auskünfte über Tatsachen, die nach dem Strafgesetzbuch dem Ausland nicht zugänglich gemacht werden dürfen, bei der Ausführung eines Ersuchens erteilt werden und betreffen sie Personen, die am Strafverfahren im Ausland nicht beteiligt sind, so ist die Offenbarung der Tatsachen rechtmässig, wenn die Auskünfte für die Feststellung des Sachverhaltes unerlässlich erscheinen.

Abs. 3

Absatz 2 gilt sinngemäss für die Weiterleitung solcher Auskünfte an das Ausland, wenn deren Folgen unter Berücksichtigung der Bedeutung der Tat zumutbar erscheinen und nicht zu befürchten ist, dass die Auskünfte missbräuchlich verwendet werden.

Art. 6a

Proposition de la commission

Titre

Protection du domaine secret

Al. 1

Lors de l'exécution de la demande, la protection du domaine secret est réglée conformément aux dispositions sur le droit de refuser de témoigner. Les principes de l'article 69 de la loi fédérale sur la procédure pénale s'appliquent à la perquisition de papiers et à leur mise sous scellés.

Al. 2

Si l'exécution de la demande exige la révélation de renseignements que le code pénal interdit de fournir à l'étranger et qui concernent des personnes non impliquées dans la procédure pénale étrangère, une telle révélation est licite lorsque les renseignements paraissent indispensables à la constatation des faits.

Al. 3

Le 2^e alinéa s'applique, par analogie, à la transmission de tels renseignements à l'étranger si, eu égard à l'importance de l'infraction, les conséquences de cette transmission paraissent supportables et s'il n'y a pas lieu de craindre un usage abusif des renseignements fournis.

Schlumpf, Berichterstatter: Artikel 6a beschlägt ein sehr wichtiges Problem bei der Gewährung der Rechtshilfe,

nämlich den Geheimnisschutz. Dieser Artikel 6a, wie er von der Kommission neu vorgeschlagen wird, besteht zu einem wesentlichen Teil aus den Absätzen 1 und 4 von Artikel 61 der Vorlage des Bundesrates; er soll nach der Kommissionsmeinung in den allgemeinen Bestimmungen aufgeführt werden. Hier trifft zu, was Herr Kollege Masoni beim Eintreten darlegte, dass schon textlich die Vorlage schwer verständlich ist. Es geht darum: Das Zeugnisverweigerungsrecht nach den entsprechenden eidgenössischen oder kantonalen Rechtsnormen ist auch bei der Rechtshilfegewährung generell zu respektieren. In diesem Sinne muss der Geheimbereich allgemein vorbehalten werden. Das will Absatz 1 zum Ausdruck bringen. In Absatz 2 wird dann gesagt, dass andere Schutznormen, die den Geheimnisbereich (Geschäftsgeheimnis usw.) betreffen, nicht unbeschränkt tangiert werden dürfen, wenn es darum geht, Auskünfte, die im Rechtshilfeverfahren beigebracht werden, dem Ausland zugänglich zu machen. Das ist nur unter bestimmten Voraussetzungen, nach dem Gedanken der Verhältnismässigkeit, erlaubt. Ich habe den Auftrag, namens der Kommission zu Protokoll zu geben, dass sich dieser Absatz 2 auf die Tatbestände des wirtschaftlichen Nachrichtendienstes gemäss Artikel 273 StGB bezieht. Der Absatz 3 von Artikel 6a enthält eine Spezifikation zu Absatz 2 und bezieht sich auf die Weiterleitung derartiger Beweiserhebungen an das Ausland.

Masoni: Ich möchte mir eine kurze Präzisierung betreffend Absatz 2 gestatten. In Artikel 61 Absatz 1, woher diese Bestimmung stammt, war die Formulierung enthalten: «Auskünfte über den Geheimbereich von Personen, die nach dem Ersuchen am Strafverfahren im Ausland beteiligt sind, darf die ausführende Behörde erteilen, sofern sie für die Feststellung des Sachverhaltes unerlässlich sind und die Bedeutung der Tat es rechtfertigt.» Die zwei Wörter «darf» und «sofern» haben den einschränken- den Charakter dieser Bestimmung betont, so dass es klar war, dass die Unerlässlichkeit für die Feststellung des Sachverhaltes nicht zum Muss, sondern zum Darf führt. Somit wird die nötige Zurückhaltung bei der Wertung der Auslieferungsfähigkeit bzw. der Rechtshilfewürdigkeit eines Ersuchens gewahrt. In der neuen Formulierung hat dann die Verwaltung, in Anlehnung an Artikel 61 Absatz 4, eine Fassung ausgearbeitet, die fast als eine Einladung zur Auslieferung missgedeutet werden könnte, indem gesagt wird: «... so ist die Offenbarung der Tatsachen rechtmässig, wenn die Auskünfte für die Feststellung des Sachverhaltes unerlässlich erscheinen.»

Ich möchte nur empfehlen, dass der Departementsvorsteher bei der Beratung der Vorlage in der Kommission des Zweirates vielleicht auf diese nichtgewollte Diskrepanz aufmerksam macht und dass man versuchen möge, eine Formulierung zu treffen, die diese Zurückhaltung wieder zum Ausdruck bringt, zum Beispiel mit dem Satz: «... so dürfen die Tatsachen rechtmässig offenbart werden, sofern die Auskünfte ...» – das wäre eine Möglichkeit – oder mit dem Satz: «... Tatsachen, die nach dem Strafgesetzbuch ... können rechtmässig (oder dürfen rechtmässig) offenbart werden, sofern ...»

Damit würde die einschränkende Wendung, die im Entwurf des Bundesrates enthalten war, nicht verlorengehen.

Angenommen – Adopté

Art. 6b

Antrag der Kommission

Titel

Schutz wirtschaftlicher Interessen

Text

Die Mitteilung von Geheimnissen an das Ausland aufgrund von Artikel 6a verletzt andere wesentliche Interessen der Schweiz im Sinne des Artikels 1a und ist unzulässig, wenn sie für die schweizerische Wirtschaft einen Nachteil be-

fürchten lässt, der unter Berücksichtigung der Bedeutung der Tat nicht zumutbar erscheint.

Art. 6b

Proposition de la commission

Titre

Protection d'intérêts économiques

Texte

La communication de secrets à l'étranger, en vertu de l'article 6a, porte atteinte à d'autres intérêts essentiels de la Suisse au sens de l'article 1a et est exclue, si elle permet de craindre que l'économie suisse ne subisse un préjudice qui paraît insupportable eu égard à l'importance de l'infraction.

Schlumpf, Berichterstatter: Im Artikel 6b übernehmen wir den Gedanken, der in der Vorlage des Bundesrates in Artikel 7 Absatz 3 enthalten ist. Wir beantragen auch hier Verselbständigung in einem Artikel 6b.

Angenommen – Adopté

Art. 7

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

Streichen

Art. 7

Proposition de la commission

Al. 1, 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

Biffer

Schlumpf, Berichterstatter: Der Streichungsantrag der Kommission wurde soeben begründet. Absatz 3 von Artikel 7 ist jetzt in Artikel 6b untergebracht.

Angenommen – Adopté

Art. 8 und 9

Antrag der Kommission

Art. 8

Titel

Im allgemeinen

Abs. 1

Verfahren nach diesem Gesetz werden in der Schweiz nach schweizerischem Recht durchgeführt, soweit dies mit den Anforderungen der Rechtshilfe vereinbar ist.

Abs. 2

Wenn dieses Gesetz nichts anderes bestimmt, wenden die Bundesverwaltungsbehörden das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren an, die kantonalen Behörden die für sie geltenden Vorschriften. Für Prozesshandlungen gilt das in Strafsachen massgebende Verfahrensrecht.

Art. 9

Titel

Verjährungsunterbrechung. Strafantrag

Abs. 1

In Verfahren nach diesem Gesetz werden in der Schweiz als wirksam angesehen:

- a. die nach dem Recht des ersuchenden Staats eingetretene Unterbrechung der Verjährung;
- b. der bei einer ausländischen Behörde fristgerecht gestellte Strafantrag, wenn er auch nach schweizerischem Recht erforderlich ist.

Abs. 2

Ist ein Strafantrag nur nach schweizerischem Recht erforderlich, so darf eine Sanktion in der Schweiz nicht verhängt oder vollzogen werden, wenn der Verletzte Einspruch erhebt.

Art. 8 et 9

Proposition de la commission

Art. 8

Titre

Généralités

Al. 1

Si les exigences de l'entraide le permettent, les procédures prévues par la présente loi sont exécutées en Suisse conformément au droit suisse.

Al. 2

Sauf dispositions contraires de la présente loi, les autorités administratives fédérales appliquent la loi fédérale sur la procédure administrative et les autorités cantonales leurs propres règles de procédure. Les actes de procédure sont réglés par le droit de procédure applicable en matière pénale.

Art. 9

Titre

Interruption de la prescription; plainte

Al. 1

Sont réputés produire leurs effets en Suisse, dans les procédures prévues par la présente loi:

a. Les actes interruptifs de prescription selon le droit de l'Etat requérant;

b. La plainte déposée en temps utile auprès d'une autorité étrangère, lorsqu'elle est également exigée en droit suisse.

Al. 2

Si seul le droit suisse exige une plainte, aucune sanction ne peut être infligée ou exécutée en Suisse en cas d'opposition du lésé.

Schlumpf, Berichterstatter: Artikel 8 und 9 werden von der Kommission umgestellt. Artikel 8 nach Kommissionsantrag mit dem Titel «Im allgemeinen» entspricht im wesentlichen Gehalt dem Artikel 9 nach der Vorlage des Bundesrates mit der Ueberschrift «Ausführung von Ersuchen». Beim neuen Artikel 8 hat man den Titel geändert. Im Absatz 1 ist das Prinzip enthalten, auf das ich bereits hingewiesen habe, dass die Anwendung des schweizerischen Rechtes gesichert sein muss bei der Ausführung von Rechtshilfe und dass Ausnahmen nur zulässig sind, soweit dies nötig ist, um die Rechtshilfe zu verwirklichen. Im Absatz 2 ist eine Klarstellung in bezug auf das innerstaatliche Verhältnis der Rechtsnormen (eidgenössisches und kantonales Recht) enthalten. Das gilt insbesondere für Einvernahmen, das Zeugnisverweigerungsrecht und dergleichen, wobei zu beachten ist, dass in bezug auf die rechtshilfweise Einvernahme von Zeugen zu den Zeugnisverweigerungsgründen, die unser schweizerisches Recht jeweils zur Verfügung stellt (nationales oder kantonales Recht), auch noch Zeugnisverweigerungsgründe hinzukommen können, die das betreffende ausländische Recht zur Verfügung stellt.

Angenommen – Adopté

Art. 10, 11*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 12***Antrag der Kommission**Abs. 1*

Die Kantone wirken bei der Durchführung des Auslieferungsverfahrens mit. Wenn das Bundesrecht nichts anderes bestimmt, obliegt ihnen die Ausführung von Ersuchen um andere Rechtshilfe, die stellvertretende Strafverfolgung und die Vollstreckung von Strafsentscheiden. Sie unterstehen der Aufsicht des Bundes, soweit dieses Gesetz anzuwenden ist. (Rest des Absatzes streichen)

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 12*Proposition de la commission**Al. 1*

Les cantons collaborent à l'exécution de la procédure d'extradition. Sauf dispositions contraires du droit fédéral, il leur incombe d'exécuter les demandes concernant les autres actes d'entraide, ainsi que d'assumer la poursuite pénale par délégation et l'exécution de décisions. Ils sont placés sous la surveillance de la Confédération lorsque la présente loi est applicable. (Biffer le reste de l'alinéa)

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Schlumpf, Berichterstatter: Mit der beantragten modifizierten Fassung von Artikel 12 möchte die Kommission die Regelung in bezug auf die Mitwirkung der Kantone etwas klarer und einfacher zum Ausdruck bringen. Es geht grundsätzlich darum, dass bei der Auslieferung die Kantone mitwirken und bei den übrigen Formen der Rechtshilfe eine eigene Zuständigkeit der Kantone wahrgenommen wird. Der letzte Satzteil «Die Aufsicht wird durch die Polizeiabteilung ausgeübt» ist zu streichen. Das ist eine Sache, die der Bund selbst intern zu regeln hat; es kann allenfalls in einer Verordnung zu diesem Gesetz geschehen. Absatz 2 bleibt unverändert.

*Angenommen – Adopté***Art. 13***Antrag der Kommission*

Streichen

Proposition de la commission

Biffer

Schlumpf, Berichterstatter: Die Kommission beantragt Streichung dieses Artikels in der Meinung, dass der wesentliche Teil davon in Artikel 14 als Absatz 3 eingebaut werden soll, um den Sachzusammenhang klarzustellen. Die Regelung in bezug auf die Uebertragung an Bundesbehörden gehört in den Zusammenhang der Zuständigkeitsnormen von Artikel 14.

*Angenommen – Adopté***Art. 14***Antrag der Kommission**Titel*

Bundesbehörden

Abs. 1

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement entscheidet im Falle von Artikel 1a.

Abs. 1bis

Die Polizeiabteilung nimmt Ersuchen des Auslands entgegen und stellt schweizerische Ersuchen. Sie behandelt Ersuchen um Auslieferung und veranlasst die Anhandnahme von Ersuchen um andere Rechtshilfe, stellvertretende Strafverfolgung oder Vollstreckung von Strafsentscheiden durch die zuständigen kantonalen oder Bundesbehörden, sofern ihre Ausführung nicht offensichtlich unzulässig ist.

Abs. 2

Die Polizeiabteilung entscheidet über

- a. Streichen
- b. Streichen
- c. das Einholen der Zusicherung des Gegenrechts nach Artikel 6 Absatz 1;
- d. Streichen

Für den Rest von Absatz 2: Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

Die Polizeiabteilung kann die Durchführung eines Verfahrens ganz oder teilweise einer Bundesbehörde übertragen, soweit diese zuständig wäre, die Widerhandlung zu verfolgen oder zu ahnden, wenn sie in der Schweiz begangen worden wäre.

Art. 14*Proposition de la commission**Titre*

Autorités fédérales

Al. 1

Le Département fédéral de justice et police décide dans le cas prévu à l'article 1a.

Al. 1bis

La Division de la police reçoit les demandes en provenance de l'étranger et présente celles de la Suisse. Elle traite les demandes d'extradition et transmet pour exécution aux autorités cantonales et fédérales compétentes, les demandes concernant les autres actes d'entraide, la poursuite pénale par délégation et l'exécution de décisions, à moins qu'elles ne soient manifestement irrecevables.

Al. 2

- a. Biffer
- b. Biffer
- c. Demande d'une garantie de réciprocité, au sens de l'article 6, 1er alinéa;
- d. Biffer

Pour le reste de l'alinéa 2: Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

La Division de la police peut confier l'exécution partielle ou totale d'une procédure à une autorité fédérale lorsque la poursuite ou la répression de l'infraction relèverait de cette autorité en cas de commission en Suisse.

Schlumpf, Berichterstatter: Hier haben wir einige Abänderungsvorschläge anzubringen. In Absatz 1 beantragen wir lediglich eine redaktionelle Aenderung. Im Absatz 1bis

folgt die allgemeine Zuständigkeitsregelung für die Polizeiabteilung, und im Absatz 2 dann eine bereinigte Enumeration von Kompetenzen der Polizeiabteilung. Die Streichungsanträge der Kommission zu den einzelnen Literae von Absatz 2 haben folgende Begründung: Litera a und b sind zu streichen, weil wir in Artikel 14 Absatz 2 nur die ausschliesslichen Kompetenzen der Polizeiabteilung auführen wollen. Kompetenzen aber, wie sie in Litera a und b enthalten sind, sind auch in kantonalen Verfahren von den betreffenden kantonalen Instanzen zu berücksichtigen. Litera c bleibt; es ist eine redaktionelle Anpassung. Litera d soll gestrichen werden, weil dieser Sachverhalt (Uebertragung von Zuständigkeiten) als neuer Absatz 3 folgt. Die Polizeiabteilung kann die Durchführung eines Verfahrens übertragen. Das ist der bisherige Artikel 13 Absatz 1 und zugleich Litera d von Artikel 14 Absatz 2.

Angenommen – Adopté

Art. 15, 16

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 17

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Schlumpf, Berichterstatter: Darf ich dazu eine Protokoll-erklärung namens der Kommission abgeben. Es heisst hier, dass auf Antrag der Polizeiabteilung die zuständige Behörde einstweilen davon absehen kann, dass Verfahren durchzuführen oder eine Sanktion zu vollziehen. Die Kommission legt Wert darauf, dass im Protokoll festgehalten wird, dass die zuständigen kantonalen Instanzen auch von sich aus, ohne einen besonderen Antrag der Polizeiabteilung, das Verfahren oder den Vollzug – natürlich nur aus den gesetzlichen Gründen – aussetzen können.

Angenommen – Adopté

Art. 18, 19

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 20

Antrag der Kommission

Titel

Einsprache gegen Anordnungen der Polizeiabteilung

Text

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 20

Proposition de la commission

Titre

Opposition contre les mesures de la Division de la police

Texte

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Schlumpf, Berichterstatter: Wir beantragen, im Titel «Verfügungen» zu ersetzen durch «Anordnungen». «Verfügungen» ist zu eng.

Angenommen – Adopté

Art. 21

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2, 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

Die Polizeiabteilung kann gegen Verfügungen einer letztinstanzlichen kantonalen Behörde Beschwerde erheben. Der kantonalen Behörde steht gegen den Entscheid der Polizeiabteilung, kein Ersuchen zu stellen, die Beschwerde zu.

Abs. 5

Die Bestimmungen über den Stillstand von Fristen nach Artikel 34 Absatz 1 OG gelten nicht für die Fristen dieses Gesetzes. (Rest streichen)

Abs. 6

Das Bundesgericht ist nicht an die Begehren der Parteien gebunden.

Art. 21

Proposition de la commission

Al. 1, 2 et 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

La Division de la police a qualité pour recourir contre les décisions d'une autorité cantonale de dernière instance. L'autorité cantonale peut recourir contre la décision de la Division de la police de ne pas présenter une demande.

Al. 5

Les dispositions sur la suspension des délais, au sens de l'article 34, 1er alinéa, OJ, ne sont pas applicables à ceux que prévoit la présente loi. (Biffer le reste)

Al. 6

Le Tribunal fédéral n'est pas lié par les conclusions des parties.

Schlumpf, Berichterstatter: In Artikel 21 beantragt die Kommission einige Aenderungen in Absatz 3, 5 und 6. In Absatz 3 möchten wir die Kompetenz zur Beschwerde nicht allein der kantonalen Untersuchungsbehörde übertragen, sondern der kantonalen Behörde überhaupt. Es kann auch eine andere Behörde als eine Untersuchungsbehörde sein.

In Absatz 5 beantragen wir, den letzten Satz wegzulassen und zu verselbständigen als neuen Absatz 6. Der Satz «Das Bundesgericht ist nicht an die Begehren der Parteien gebunden» hat nämlich keinen innern Zusammenhang mit dem, was im ersten Satz von Absatz 5 gesagt ist. Das sollte man unterscheiden.

Angenommen – Adopté

Art. 22

Antrag der Kommission

Verfügungen des Departements nach Artikel 14 Absatz 1 unterliegen der Beschwerde an den Bundesrat, Verfügungen der Polizeiabteilung nach Artikel 14 Absatz 3 und 4 der Verwaltungsbeschwerde an das Departement, das endgültig entscheidet.

Art. 22

Proposition de la commission

Le recours au Conseil fédéral est ouvert contre les décisions du département prévues à l'article 14, 1er alinéa; les décisions de la Division de la police, au sens de l'article 14, 3e et 4e alinéas, sont susceptibles de recours administratif au département, qui statue définitivement.

Schlumpf, Berichterstatter: Das sind Anpassungen an den geänderten Artikel 4, den wir behandelt haben.

Angenommen – Adopté

Art. 23–29

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 23 à 29

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 30

Antrag der Kommission

Abs. 1

Ausgeliefert werden, wenn die Voraussetzungen der Auslieferung gegeben sind, auch Gegenstände ...

Abs. 2–4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 30

Proposition de la commission

Al. 1

Si les conditions fixées pour l'extradition sont remplies, les objets et valeurs ...

Al. 2 à 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Schlumpf, Berichterstatter: In Artikel 30 möchte die Kommission durch ihren Ergänzungsantrag klarstellen, dass die Sachauslieferung nur in Betracht fallen kann, wenn die Voraussetzungen der Auslieferung gegeben sind.

Angenommen – Adopté

Art. 31

Antrag der Kommission

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 1

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Masoni, Heft I)

Die Auslieferung ist zulässig, wenn nach den Unterlagen des Ersuchens die Tat

a. nicht der schweizerischen Gerichtsbarkeit unterliegt, und

b. sowohl nach dem Recht des ersuchenden Staates wie auch nach dem Schweizerischen Strafgesetzbuch mit einer freiheitsbeschränkenden Sanktion im Höchstmass von mindestens einem Jahr oder mit einer schwereren Sanktion bedroht ist.

Abs. 1bis

Gesetz oder Verordnung können Straftatbestände, die in andern Erlassen des Bundes vorgesehen sind, denjenigen

des Strafgesetzbuches im Sinne von Absatz 1 Buchstabe b gleichstellen.

Art. 31

Proposition de la commission

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 1

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Masoni, Heft I)

L'extradition peut être accordée s'il ressort des pièces jointes à la demande que l'infraction:

a. Ne relève pas de la juridiction suisse, et

b. Est passible d'une sanction privative de liberté d'un maximum d'au moins un an ou d'une sanction plus sévère, aux termes du droit de l'Etat requérant et du code pénal suisse.

Al. 1bis

La loi ou l'ordonnance peuvent, au sens du 1er alinéa, lettre b, assimiler les infractions prévues par d'autres dispositions du droit fédéral à celles que vise le code pénal.

Schlumpf, Berichterstatter: Artikel 31 bildete, abgesehen vom Artikel 107, einen Hauptdiskussionsgegenstand in der Kommission. Die Minderheit wird Herr Kollege Masoni vertreten. Es geht um folgende Meinungsdivergenz: Herr Bundespräsident Furgler hat im Eintretensreferat darauf hingewiesen, dass man bei der Bezeichnung und Abgrenzung der Auslieferungsdelikte ein neues System, das allgemein übliche System der Generalklausel, wie es auch die europäischen Übereinkommen kennen, verwenden will. Und zwar aus den dargelegten Gründen. Das ist der Antrag des Bundesrates in Artikel 31, dem die Mehrheit der Kommission zustimmt. Die Minderheit der Kommission möchte eine modifizierte Regelung. Sie schlägt vor, Litera a und b umzustellen; das hat keine materielle Bedeutung. Dann aber soll in Litera b festgehalten werden, dass es sich um Taten handeln muss, die «nach dem Schweizerischen Strafgesetzbuch» mit einer freiheitsbeschränkenden Sanktion bedroht sind. Folge dieser Regelung, wie sie die Kommissionsminderheit vorschlägt, wäre dann, dass die Generalklausel nur noch gelten würde für die im StGB aufgeführten Tatbestände, nicht mehr aber für Taten nach der Nebenstrafgesetzgebung des Bundes.

Zur Begründung der Meinung der Kommissionsmehrheit, die allgemein die Generalklausel verwenden will, wie das der Bundesrat vorschlägt: Die Kommissionsmehrheit ist der Auffassung, dass es zeitgerecht, zweckmässig, den internationalen Gepflogenheiten entsprechend ist, die Generalklausel zu verwenden, welche auf die Strafandrohungen abstellt. Dies dient der Uebersichtlichkeit und der Vergleichbarkeit; man kann vor allem auch die Gefahr von Lücken ausschliessen. Wir befinden uns, wenn wir diese Generalklausel wählen – wie gesagt – in Uebereinstimmung mit den europäischen Übereinkommen. Dass wir bisher in der Schweiz die Enumerationsmethode haben nach dem Auslieferungsgesetz von 1892, machte ja bei der Ratifikation des europäischen Auslieferungsabkommens einen ausdrücklichen Vorbehalt notwendig, den man jetzt nach Bundesbeschluss B fallenlassen möchte. Für den Fall, dass unser Rat sich der Minderheit anschliesst, müssten im Bundesbeschluss über die Vorbehalte zum europäischen Auslieferungsübereinkommen Anpassungen in Artikel 1 Absatz 1 und Absatz 3 vorgenommen werden. Wir müssten dort darauf zurückkommen. Herr Kollege Masoni hat vorsorglicherweise bereits einen entsprechenden schriftlichen Antrag ausstellen lassen.

Masoni, Sprecher der Minderheit: Sie werden mir noch einmal verzeihen, wenn ich als Minderheitsreferent diesen Antrag noch verteidigen muss.

Es gibt zwei Möglichkeiten, um die Auslieferungsfälle zu umschreiben: Einmal die Enumerationsklausel, das heisst man enumeriert, man gibt die einzelnen Fälle an, wo die Auslieferung in Frage kommt. Das war die Lösung des geltenden Gesetzes. Das geltende Gesetz in seinem Artikel 3 hat die Handlungen genau enumeriert und aufgeschrieben, wofür die Auslieferung in Frage kommt. Es sind im grossen und ganzen 37 Fälle. Eine andere Möglichkeit ist die Generalklausel. Das heisst, man umschreibt generell die Merkmale der strafrechtlichen Tatbestände, die auslieferungswürdig sind. So ist der Antrag des Bundesrates. Entsprechend den europäischen Abkommen wird gesagt, dass auslieferungswürdig, auslieferungsfähig alle Delikte seien, für die das Gesetz eine freiheitsbeschränkende Sanktion im Höchstmass eines Jahres oder mehr vorsieht. Das bedeutet, dass alle Straftatbestände, sowohl des Strafgesetzbuches als der Nebengesetzgebung des Bundes, wo dieses Strafmass zur Anwendung kommt, darunter fallen. Das heisst: Wir haben zuerst eine Ausweitung auf alle Tatbestände des Strafgesetzbuches, wo dieses Strafmass erreicht wird, also bereits eine grosse Ausweitung. Dann haben wir eine Ausweitung auf eine Menge von kleinen Nebengesetzen des Bundes. Doch gibt es Fälle in dieser Nebengesetzgebung, wo man sich wirklich fragen kann: Muss man dafür eine Auslieferung vorsehen? Warum? Es gibt dabei Gesetze, die speziell für ein Land, für seine Einrichtungen, für sein Post- oder Eisenbahnsystem zugeschnitten sind. Da ist es wirklich fraglich, ob wir einem anderen Staat in so ausgesprochen staatsinternen Angelegenheiten Rechtshilfe leisten müssen. Es gibt sicher Fälle, die dies verdienen. Aber es gibt andere, die wirklich mindestens Grenzfälle sind. Ich erwähne nur zwei: Das Gesetz über Kriegsmaterial, in welchem jeder Staat nach politischen Kriterien entscheidet, so dass wir uns wirklich nicht auf dieselbe Ebene stellen sollten, auch wenn wir dieselbe Norm haben. Oder: Das Gesetz über den Zivilschutz: auch dieses Gesetz betrifft eine so ausgeprägt innerstaatliche Angelegenheit, dass jeder Staat sie so handhaben muss, wie er will, aber nicht zur internationalen Rechtshilfe greifen sollte. Wir kommen sehr nahe an das politische oder militärische Delikt. Wie könnte man dieser zu grossen Ausweitung eine Schranke setzen? Die nächstliegende Möglichkeit wäre die einer Enumeration, die weiter geht als die heutige und die Fälle erfasst, die der Bundesrat heute in seinem Votum in der Eintretensdebatte zitierte, auf welche die Auslieferung ausgedehnt werden muss.

Eine andere Möglichkeit wurde uns durch Professor Schultz angedeutet. Er hat praktisch diesen Antrag angeregt und formuliert, jedoch ohne dessen «Vaterschaft» anzuerkennen. Die Lösung ist die, diejenigen Tatbestände als auslieferungswürdig zu erklären, die das gewollte Strafmass aufweisen und im Strafgesetzbuch enthalten sind. Gegenüber diesem Antrag sind wir in der Minderheit weiter gegangen, indem wir die Sorgen des Bundesrates verstanden und ihnen Rechnung tragen wollen. Wir haben vorgeschlagen, als Auslieferungsdelikte nicht nur die Fälle des Strafgesetzbuches zu erklären, sondern auch die der Nebengesetzgebung, sofern das Gesetz dessen Auslieferungswürdigkeit vorsieht. Diesen Antrag hat die Kommission mehrheitlich abgelehnt. Jetzt hat die Minderheit noch einen weiteren Schritt unternommen, indem die Erklärung der Auslieferungsfähigkeit für Tatbestände der Nebengesetzgebung durch Gesetz oder Verordnung erfolgen kann. Die Angst der Kommission, dass der Gesetzgeber in einigen Fällen vergessen könnte, die Auslieferungsfähigkeit ausdrücklich zu erklären, sollte damit behoben werden, weil der Bundesrat mit einfacher Verordnung diese Lücke ausfüllen könnte.

Was bedeutet nun der Minderheitsantrag? Dass nicht alle Fälle aus der Nebengesetzgebung automatisch, ohne Dis-

kriminierung, auslieferungsfähig werden, wenn sie das entscheidende Strafmass überschreiten, sondern nur die Fälle, wo der Bundesrat oder die Bundesversammlung dies festlegen. Wir haben diesen Entscheid in der Hand der politischen Behörden behalten wollen. Somit wäre noch eine Kontrolle durch die Bundesversammlung, durch die Räte möglich, weil, wenn eine Verordnung uns nicht passt, wir unter Umständen die Sache noch gesetzlich regeln könnten. Somit würde die Kontrolle über diese grosse Ausdehnung der Auslieferungsfälle bei der politischen Behörde liegen. Das ist der Sinn des Minderheitsantrages. Er bewirkt auch keine grosse praktische Schwierigkeit, weil der Bundesrat seine Regelung durch Verordnung treffen kann. Der Vorteil liegt aber in der Gewähr, dass bei Straftatbeständen, die wirklich keine grosse Bedeutung haben, bei Fällen also, welche keine besonders kriminelle und international zu bekämpfende Mentalität aufweisen, nicht automatisch die Auslieferung in Frage kommt.

In diesem Sinne bitte ich Sie, der Minderheit zuzustimmen.

Bundespräsident Furgler: Ich kann mich sehr kurz fassen. Herr Masoni sagte beim Eintreten, wir müssten uns bemühen, dieses Gesetz klar und leicht verständlich zu machen, es sei von der Materie her schon schwierig genug.

Wenn wir ganz kurz prüfen, was klarer ist, die von Herrn Kommissionspräsident Schlumpf vorgestellte Formulierung des Bundesrates mit der Generalklausel, dargestellt in ungefähr drei Minuten, leicht fassbar, oder aber die von Herrn Masoni in hervorragender Form vorgetragene, aber doch viel kompliziertere Fassung der Minderheit, dann meine ich, dass der Entscheid sehr einfach und sehr rasch fällt. Es hat keinen Sinn, die einfache Formel der Generalklausel preiszugeben, um dann, wie er sich ausdrückte, durch viele Hintertürchen, notfalls durch ein zusätzliches Gesetz, notfalls durch eine Verordnung doch das gleiche möglich zu machen. Ich meine also, wir sollten uns auf die einfache, leicht praktikable Generalklausel einigen.

Ein letztes: Herr Schultz hat tatsächlich nicht als Vater dieses Vorschlages aus eigenem Entschluss gewirkt, sondern er hat Herrn Masoni und andern zuliebe deren Gedanken zu Papier zu bringen versucht. Damit kann er nicht einmal als «Zahlvater» apostrophiert werden! Ich bitte Sie, bei der Generalklausel zu bleiben.

Masoni, Sprecher der Minderheit: Es ist eine Ausnahme, wenn ich hier nochmals spreche, und «Vater» Munz wird mir das besonders verzeihen müssen. Herr Bundespräsident Furgler hat ein Argument gebracht, das in diesem Rate immer gewonnen hat: die klarere, einfachere, sauberere Formulierung. Ich muss aber sofort klarstellen: Formell sieht die Lösung des Bundesrates klarer aus, weil sie kürzer ist; inhaltlich ist sie es aber nicht. Ich möchte sogar sagen: Die Klarheit, die Herr Bundespräsident Furgler angeführt hat, ist eine trügerische Klarheit. Was steckt hinter dieser kürzeren Formulierung? Dahinter stecken eine grosse Ausdehnung (Strafgesetzbuch) und eine Menge von Nebengesetzen, die wir alle nicht kennen. Die Folge der zwar etwas komplizierteren, aber eindeutigeren Fassung der Minderheit wäre: Auslieferungsfähig sind die Tatbestände des Strafgesetzbuches und einiger genau präzisierter Bestimmungen der Nebengesetzgebung, die in einer Verordnung zu finden wären: das würde keine grossen Schwierigkeiten bereiten. Es entspräche dies ungefähr der heutigen Lösung. Man hat immer gesagt, die Enumerationsmethode sei klarer und genauer. Unser Vorschlag wäre eine Art Ausgleich zwischen Enumeration und Generalklausel. Die Generalklausel gilt für das Strafgesetzbuch. Das ist in Ordnung. Für die Nebengesetzgebung möchten wir aber eine ganz kurze Verordnung – eine halbe Seite würde genügen –, worin gesagt wird: Auslieferungsfähig sind, in der Nebengesetzgebung des Bundes, folgende Straftaten: ... Und hier käme die Enumeration.

Was ist nun klarer, Herr Departementsvorsteher, diese klare Enumeration oder die ganz unklare, unbestimmte Ausdehnung der Auslieferungsmöglichkeit?

Schlumpf, Berichterstatter: Ich möchte, wie Herr Kollege Masoni, «Vater» Munz auch um Entschuldigung bitten, wenn ich hier ein zweites Mal spreche.

Hier sieht man deutlich die Relativität der Betrachtungsweise. Nach dem Vorschlag des Bundesrates heisst es einfach: Abgestellt wird auf die Strafandrohung, und wenn diese Strafandrohung eine Höchststrafe von wenigstens einem Jahr Freiheitsentzug oder mehr vorsieht, ist eine Tat auslieferungsfähig.

Nach dem Vorschlag der Minderheit würde es gleich heissen, aber nur bezogen auf die Tatbestände in unserem Strafgesetzbuch. Dann müsste ein Register hinzukommen, wie wir es heute im Auslieferungsgesetz haben, mit den Tatbeständen aus der Nebenstrafgesetzgebung.

Wir haben diese Nebenstrafgesetzgebung immer wieder weiter zu gestalten. Wenn wir dabei nicht daran denken, dass eine Querverbindung zum IRSG besteht, dann werden wir im Bereiche des Strafrechtes zunehmend Lücken haben, die unverständlich sind. Ich glaube, vom Standpunkt der Einfachheit, der Verständlichkeit aus, ist der Vorschlag, den Herr Bundespräsident Furgler vertreten hat, eindeutig besser.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	5 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	21 Stimmen

Art. 32

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Liegen mehrere strafbare Handlungen vor und erfüllt eine von ihnen die Voraussetzungen von Artikel 31 Absatz 1, so kann für alle ausgeliefert werden.

Abs. 3

Streichen

Art. 32

Proposition de la commission

Al. 1, 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

(La modification à l'al. 2 ne concerne que le texte allemand)

Al. 3

Biffer

Schlumpf, Berichterstatter: Wir beantragen Ihnen im Absatz 2 eine redaktionelle Bereinigung und Streichung von Absatz 3. Es handelt sich um mögliche Ausnahmefälle, die in der Praxis kaum von Bedeutung sind. Ein Spezialfall wird in Artikel 60 Absatz 2 geregelt. Wir kommen darauf zurück.

Angenommen – Adopté

Art. 33–50

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 33 à 50

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 51

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

... so entscheidet das Bundesgericht. Die Polizeiabteilung unterbreitet die Akten dem Gericht mit ihrem Antrag. Der Verfolgte erhält Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen.

Art. 51

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

... incombe au Tribunal fédéral. La Division de la police envoie le dossier au tribunal avec sa proposition. La personne poursuivie a la possibilité de se prononcer.

Schlumpf, Berichterstatter: Hier möchte die Kommission in Absatz 2 eine Verdeutlichung anbringen in bezug auf das zu beachtende Verfahren.

Angenommen – Adopté

Art. 52–58

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 52 à 58

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 59

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2, 5

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3, Bst. a

Verfolgung strafbarer Handlungen nach Artikel 1;

Für den Rest von Absatz 3: Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 4

Rechtshilfe kann auch dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und der Europäischen Kommission für Menschenrechte gewährt werden in Verfahren, welche die Gewährleistung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in Strafsachen betreffen.

Art. 59

Proposition de la commission

Al. 1, 2, 5

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3, let. a

La poursuite d'infractions, au sens de l'article 1er;

Pour le reste de l'alinéa 3: Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 4

L'entraide peut aussi être accordée à la Cour européenne des droits de l'homme et à la Commission européenne des droits de l'homme, dans les procédures concernant la garantie des droits de l'homme et des libertés fondamentales en matière pénale.

Schlumpf, Berichterstatter: Zum Titel keine Bemerkungen. Zum Absatz 3: In Litera a geht es um eine Klarstellung und in Absatz 4 um eine Spezifikation. Zum Absatz 5 möchte ich festhalten, was dann auch für Artikel 60 Absatz 2 gilt. Es heisst: «Rechtshilfe zur Entlastung eines Verfolgten ist auch bei Vorliegen der Ausschlussgründe nach Artikel 3 und 4 zulässig.» Das sind die Ausschlussgründe, bei denen keine Rechtshilfe gewährt werden soll. Wenn es um die Entlastung eines Verfolgten geht, dann soll diese Rechtshilfe gewährt werden können, auch wenn nach Artikel 3 und 4 Ausschlussgründe vorliegen würden. Das darf natürlich nicht zur missbräuchlichen Umgehung von Artikel 3 und 4 führen, indem geltend gemacht wird, die Rechtshilfe, die verlangt wird, diene der Entlastung des Verfolgten. Es wird also im Einzelfall, wenn Artikel 59 Absatz 5 angewendet werden soll, sorgfältig abzuklären sein, ob die Anrufung zur Entlastung des Verfolgten nicht vorgezogen wird, um Artikel 3 – Ausschluss politischer Taten usw. – zu umgehen.

Angenommen – Adopté

Art. 60

Antrag der Kommission

Abs. 1

Massnahmen nach Artikel 59, welche ...

Abs. 2

Zur Entlastung eines Verfolgten sind Massnahmen nach Absatz 1 auch zulässig, wenn die im Ausland verfolgte Tat in der Schweiz straflos ist.

Art. 60

Proposition de la commission

Al. 1

Les mesures visées à l'article 59 et qui impliquent...

Al. 2

Les mesures prévues au 1er alinéa sont aussi admises en cas d'impunité de l'acte en Suisse, si elles tendent à disculper la personne poursuivie.

Masoni: Zu Artikel 60 Absatz 2 möchte ich hier ganz kurz die Empfehlung wiederholen, diesen Text erneut unter zwei Gesichtspunkten zu überprüfen: Dass diese Entlastung des Verfolgten einmal eine wirkliche ist, d. h. aus einer Einwilligung des Verfolgten selbst ausgeht und dass keine ungebührliche Beeinträchtigung der Rechte Dritter bewirkt wird. Das wäre im Gegensatz zu anderen Bestimmungen des Gesetzes.

Bundespräsident Furgler: Ich nehme diesen Wunsch von Herrn Masoni für die Vorbereitungen der Verhandlungen im zweiten Rat gerne entgegen.

Angenommen – Adopté

Art. 61

Antrag der Kommission

Titel

Aussagepflicht der Banken

Abs. 1, 4

Streichen (siehe Art. 6a)

Abs. 2

Banken müssen Auskünfte über den Geheimbereich von Personen, die am Strafverfahren im Ausland nicht beteiligt zu sein scheinen, nur aufgrund besonderer Verfügung und nur dann erteilen, wenn die Voraussetzungen nach Artikel 6a erfüllt sind und die Abklärung des Sachverhalts auf andere Weise nicht möglich erscheint.

Abs. 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 61

Proposition de la commission

Titre

Obligation des banques de donner des renseignements

Al. 1, 4

Biffer (voir art. 6a)

Al. 2

Les banques ne doivent donner des renseignements touchant le domaine secret de personnes ne paraissant pas impliquées dans la procédure pénale menée à l'étranger que sur décision spéciale, si les conditions prévues à l'article 6a sont remplies et s'il ne semble pas possible d'éclaircir les faits d'une autre manière.

Al. 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Schlumpf, Berichterstatter: Die Streichung von Absatz 1 wird beantragt, weil wir vorne im Artikel 6a eine entsprechende Regelung getroffen haben. Herr Kollege Masoni hatte in seinem Votum zu Artikel 6a auf gewisse Differenzen in der getroffenen Regelung hingewiesen.

Absatz 2, der sich auf die Banken bezieht, soll angepasst werden, unter Hinweis auf Artikel 6a. Zu diesem Bankgeheimnis, das immer wieder bei der Rechtshilfe eine Rolle spielt, eine kurze Erläuterung: Das Bankgeheimnis als besondere Form des Geschäftsgeheimnisses ist in Artikel 47 des Bankengesetzes geregelt. Es ist zu beachten, dass im Unterschied zu bestimmten Berufsgeheimnissen, die ein Zeugnisverweigerungsrecht nach sich ziehen, das Bankgeheimnis nicht einfach *tale quale* im Strafverfahren gilt. Der Träger des Bankgeheimnisses fällt also nicht generell unter die Zeugnisverweigerungsbestimmungen nach StGB und kantonalen Rechtsnormen. Soweit nun der Geheimbereich von Personen betroffen werden soll, die an diesem Strafverfahren im Ausland, für welches Rechtshilfe beansprucht wird, nicht beteiligt sind, soll die Auskunftspflicht, die die Banken im Rechtshilfeverfahren haben, so beschränkt werden, dass nur aufgrund einer besonderen Verfügung Auskunft erteilt werden muss und nur dann, wenn die Voraussetzungen von Artikel 6a erfüllt sind und, wie es in Artikel 61 Absatz 2 weiter heisst: «... wenn die Abklärung des Sachverhalts auf andere Weise nicht möglich erscheint.» Es geht auch hier um eine konkrete Anwendung des Gedankens der Verhältnismässigkeit. Der Eingriff in den Geheimbereich muss verhältnismässig, er muss vor allem notwendig sein, um das Strafverfahren durchführen zu können.

Absatz 3 bleibt unverändert. Absatz 4 kann dann nach Antrag der Kommission gestrichen werden, weil auch in Artikel 6a eingebaut und damit hier gegenstandslos geworden.

Angenommen – Adopté

Art. 62

Antrag der Kommission

Abs. 1, Bst. a

Die Anwesenheit von Prozessbeteiligten sowie die Einsichtnahme in die Akten kann gestattet werden, wenn der ersuchende Staat es gestützt auf seine Rechtsordnung verlangt;

Bst. b

... Bekräftigung nicht vorsieht. Die Form der Bekräftigung muss jedoch mit dem schweizerischen Recht vereinbar sein;

Für den Rest von Absatz 1 sowie Absatz 2: Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 62*Proposition de la commission**Al. 1 let. a*

Lorsque l'Etat requérant le demande en vertu de son propre droit, les personnes qui participent à la procédure peuvent être autorisées à assister aux actes d'entraide et à consulter le dossier;

Let. b

... une telle forme. Cette forme doit toutefois être compatible avec le droit suisse;

Pour le reste de l'alinéa 1 et alinéa 2: Adhérer au projet du Conseil fédéral

Schlumpf, Berichterstatter: In Absatz 1 Litera a beantragt die Kommission anstelle der zwingenden Fassung die fakultative Fassung. In Litera b soll gesagt werden, dass bei Aussagen von Zeugen oder Experten bestimmte Formen, welche das ausländische Recht vorsieht, nur dann in der Schweiz bei Einvernahmen berücksichtigt werden sollen, wenn sie mit unserem Recht vereinbar sind. Wir würden zum Beispiel meinen, dass eine solenne Form einer Zeugeneinvernahme, wie die Eidablegung auf den Koran, für einen schweizerischen Zeugen oder Experten nicht verpflichtend sein kann. Das als ein Beispiel.

Angenommen – Adopté

Art. 63*Antrag der Kommission**Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Streichen (siehe Art. 4a Abs. 2)

Art. 63*Proposition de la commission**Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Biffer (voir art. 4a al. 2)

Angenommen – Adopté

Art. 64–81*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 64 à 81*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 82*Antrag der Kommission**Abs. 1, 3*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Die Strafverfolgung eines Ausländers, der seinen gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz hat, kann auch dann übernommen werden, wenn seine Auslieferung sich nicht rechtfertigen lässt und die Uebernahme der Verfolgung im Hinblick auf seine persönlichen Verhältnisse und seine soziale Wiedereingliederung angezeigt erscheint.

Art. 82*Proposition de la commission**Al. 1, 3*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

La poursuite pénale d'un étranger qui réside habituellement en Suisse peut aussi être acceptée si son extradition ne se justifie pas et que l'acceptation de la poursuite semble opportune en raison de ses conditions personnelles et de son reclassement social.

Schlumpf, Berichterstatter: Die beantragte Aenderung in Absatz 2 ist lediglich redaktionell und hat keine materielle Bedeutung.

Angenommen – Adopté

Art. 83, 84*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 85*Antrag der Kommission*

Ein anderer Staat kann um Uebernahme der Strafverfolgung wegen einer der schweizerischen Gerichtsbarkeit unterworfenen Tat ersucht werden, wenn seine Gesetzgebung die Verfolgung und die gerichtliche Ahndung ...

Art. 85*Proposition de la commission*

La poursuite d'une infraction ressortissant à la juridiction suisse peut être déléguée à un Etat étranger si sa législation permet de poursuivre et de réprimer judicieusement cette infraction...

Schlumpf, Berichterstatter: Die Ergänzung der Kommission betrifft nur das Adjektiv «gerichtliche». Es soll nur eine gerichtliche Ahndung Beachtung finden.

Angenommen – Adopté

Art. 86–90*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 91*Antrag der Kommission**Abs. 1–3*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 4

Die Absätze 1 und 2 gelten nicht, wenn das Strafgesetzbuch den Vollzug der im Ausland verhängten Strafen ausschliesst (Art. 6 StGB) oder ausdrücklich vorschreibt (Art. 5 StGB).

Art. 91*Proposition de la commission**Al. 1 à 3*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 4

Les 1er et 2e alinéas ne s'appliquent pas si le code pénal exclut l'exécution d'une peine prononcée à l'étranger (art. 6 CP) ou s'il la prévoit expressément (art. 5 CP).

Schlumpf, Berichterstatter: Wir haben natürlich schon im bisherigen Recht, nämlich im StGB, Normen, welche sich mit der Frage der Zuständigkeit bei Verbrechen im Ausland gegen Schweizer oder bei Verbrechen oder Vergehen von Schweizern im Ausland beschäftigen. Das sind die Artikel 5 und 6 StGB. Mit diesem Absatz 4, den die Kommission einbauen will, soll gesagt werden, dass diese Artikel 5 und 6 den Bestimmungen in Absatz 1 und 2 vorgehen, dass also an diesen nichts geändert werden soll.

Angenommen – Adopté

Art. 92

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 93

Antrag der Kommission

b. ...

... erscheint, oder

c. wenn die Vollstreckung eines in Abwesenheit des Verurteilten ergangenen Entscheids oder Strafbefehls verlangt wird, gegen den nach dem Recht des ersuchenden Staats kein Einspruch oder Rechtsmittel mehr zulässig ist, und der Verurteilte sich der Vollstreckung aus guten Gründen widersetzt.

Art. 93

Proposition de la commission

b. ...

... inopportune, ou si

c. La demande a pour objet l'exécution d'une décision ou d'une ordonnance pénale rendue par défaut et n'étant plus susceptible de recours ou d'opposition selon le droit de l'Etat requérant, et que le condamné ait de bonnes raisons de s'opposer à l'exécution.

Schlumpf, Berichterstatter: Hier möchte die Kommission durch Zufügung von Litera c einem Verurteilten die Möglichkeit geben, die Vollstreckung eines ausländischen Entscheides abzulehnen, wenn dieser im Abwesenheitsverfahren erging und nicht angefochten werden kann.

Angenommen – Adopté

Art. 94–106

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 107

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 1bis

Bst. a

Das Strafgesetzbuch wird wie folgt geändert:

Art. 75bis (neu)

Randtitel

3. Unverjährbarkeit

¹ Keine Verjährung tritt ein für Verbrechen, die

1. auf die Ausrottung oder Unterdrückung einer Bevölkerungsgruppe aus Gründen ihrer Staatsangehörigkeit, Rasse, Religion oder ihrer ethnischen oder politischen Zugehörigkeit gerichtet erscheinen oder

2. in den Genfer Übereinkommen vom 12. August 1949 und den andern von der Schweiz ratifizierten internationalen Vereinbarungen über den Schutz der Kriegsoffer als schwer bezeichnet werden, sofern die Tat nach Art ihrer Begehung als besonders schwer erscheint, oder

3. als Mittel zu gewissenloser Erpressung Leib und Leben vieler Menschen in Gefahr brachten, namentlich unter Verwendung von Massenvernichtungsmitteln, Auslösen von Katastrophen oder deren Androhung oder in Verbindung mit Geiselnahmen.

² Wäre die Strafverfolgung bei Anwendung der Artikel 70 bis 72 verjährt, so kann der Richter die Strafe nach freiem Ermessen mildern.

Uebergangsbestimmung

Artikel 75bis gilt, wenn die Strafverfolgung oder die Strafe nach bisherigem Recht im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Aenderung noch nicht verjährt war.

Bst. b

Die entsprechenden Texte werden als Artikel 56bis (neu) und als Uebergangsbestimmung dem Militärstrafgesetz eingefügt.

Art. 107

Proposition de la commission

Al. 1, 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 1bis

Let. a

Le code pénal est modifié comme il suit:

Art. 75bis (nouveau)

Titre marginal

3. Imprescriptibilité

¹ Sont imprescriptibles

1. Les crimes qui paraissent tendre à exterminer ou à opprimer un groupe de population en raison de sa nationalité, de sa race, de sa confession ou de son appartenance ethnique ou politique;

2. Les crimes graves prévus par les conventions de Genève du 12 août 1949 et par les autres accords internationaux concernant la protection des victimes de la guerre, auxquels la Suisse est partie, lorsque l'infraction considérée en l'espèce présente une gravité particulière à cause des conditions dans lesquelles elle a été commise;

3. Les crimes mettant en danger la vie et l'intégrité corporelle d'un grand nombre de personnes qui sont perpétrés aux fins d'exercer une contrainte dénuée de tous scrupules, notamment par l'utilisation de moyens d'extermination massifs ou la menace de les utiliser, par le déclenchement d'une catastrophe ou la menace de la déclencher, ou par une prise d'otages.

² Le juge peut atténuer librement la peine dans le cas où l'action pénale serait prescrite en application des articles 70 à 72.

Disposition transitoire

L'article 75bis est applicable lorsque l'action pénale ou la peine n'est pas prescrite à l'entrée en vigueur de la présente modification.

Let. b

Les textes correspondants seront insérés dans le code pénal militaire comme article 56b/s (nouveau) et comme disposition transitoire.

Schlumpf, Berichterstatter: Eine Bemerkung zur Systematik: Diese ist aus der Fahne nicht ganz klar ersichtlich. Wenn dem Antrag der Kommission zugestimmt wird, dann besteht Artikel 107 aus drei Absätzen: Absatz 1 (bisher), laut Bundesrat; Absatz 1bis enthält die Einfügung der Regelung des Verjährungsproblems bei besonderen Delikten, nämlich a) im Strafgesetzbuch (Art. 75bis und Uebergangsbestimmung) und b) entsprechende Texte als Artikel 56bis im Militärstrafgesetz.

Zum Inhalt habe ich die Meinung der Kommission im Eintretensreferat bereits umrissen. Ich möchte wiederholen und zusammenfassend sagen: Es geht darum, bei diesen drei Gruppen – Genozide (als Verbrechen gegen die Menschheit, wie sie in Art. 75bis Abs. 1 Ziff. 1 aufgeführt werden), dann bei Kriegsverbrechen, schweren Verletzungen der Genfer Übereinkommen, und schliesslich bei Terrorismus im Sinne von Ziffer 3 (Massvernichtung, Auslösung von Katastrophen, Geiselnahmen usw.) – bei diesen drei allerschwersten Deliktgruppen die Verjährung aufzuheben. Dies nur, wenn Verbrechen in Frage stehen. In der Zusatzbotschaft des Bundesrates wurde in Erwägung gezogen, auch Vergehen einzubeziehen. Wir sind dann gemeinsam zur Auffassung gelangt – Bundesrat und Kommission –, dass man sich auf Verbrechen beschränken soll.

Artikel 75bis Absatz 2 enthält eine besondere Regelung in bezug auf die Strafmilderung. Wenn derartige Delikte nach den jetzigen Verjährungsvorschriften des StGB an und für sich verjährt wären, dann soll der Richter die Strafe nach freiem Ermessen mildern können, nicht einfach im Rahmen der ordentlichen Strafmilderungsgründe, wie sie in Artikel 64 StGB enthalten sind, sondern nach Massgabe der freien Strafmilderung (Art. 66), weil dem Zeitablauf und allenfalls tätiger Reue sowie einem Umdenken des Delinquenten in vermehrtem Masse Rechnung zu tragen ist. Das möchte man mit diesem Absatz 2 zum Ausdruck bringen und möglich machen.

Nach Artikel 75bis StGB gibt es keine Rückwirkung auf bereits verjährte Verbrechen. Eine Spezialregelung folgt dann in Artikel 108. Man muss sich vergegenwärtigen, was Herr Bundespräsident Furgler sehr eindrücklich dargelegt hat. Es geht um Delikte, die tatsächlich zum Abscheulichsten gehören, was sich menschliche Phantasie, Brutalität und Rücksichtslosigkeit überhaupt einfallen lassen können. Wer solche Eindrücke noch nicht zu gewinnen Gelegenheit hatte, dem sei ein Besuch zum Beispiel in Dachau oder Mauthausen empfohlen. Ich glaube, man muss zu einer Lösung Hand bieten, die dem allgemeinen Empfinden gerecht wird, die der Besonderheit dieser Schwerverbrechen gerecht wird. Der Weg, den der Bundesrat für diese Fälle vorschlägt, die Verjährungsbestimmung aufzuheben, in Übereinstimmung mit vielen andern Staaten, erscheint als angemessen. Die Kommission empfiehlt deshalb Zustimmung zu Artikel 107 Absatz 1bis.

Masoni: Eine kurze Präzisierung, weil Herr Bundespräsident Furgler in der Eintretensdebatte den Standpunkt der Opfer in die Rede aufgenommen hat. Ich glaube, das ist für uns alle klar, auch für diejenigen, die einen gewissen Widerstand gegen diese Normen leisteten. Aber wir glauben, dass man unterscheiden muss. Wir stellen uns Fälle vor, wo ein Vater sein Kind auf brutale Art verloren hat. Er hat denselben Rachege danken, aber dort kommt die Verjährung in Frage. Ich glaube, das Strafrecht soll nicht hauptsächlich dazu dienen, diese Vergeltungsgedanken weiterleben zu lassen, sondern möglicherweise den Standpunkt eintreten zu lassen, dass dieser Vergeltungswunsch dann sublimiert wird, entweder in der Bestrafung und Durchführung der Strafe, oder dann im korrekten Sichwiedereinfügen in die Gesellschaft und durch den Beweis

während langer Zeit, dass einer das Uebel wirklich überwunden hat und dass er ein anderer Mensch geworden ist. Ich möchte noch präzisieren, damit keine falschen Schlüsse gezogen werden, dass die Minderheit auch bereit gewesen wäre, eine differenziertere Lösung hinzunehmen. Nicht einfach die Aufhebung der Verjährung in allen Fällen, sondern, wie in der Kommission angedeutet, die Unterbrechung oder das Ruhen der Verjährung in den Fällen wo, um der Verfolgung zu entgehen, verwerfliche Mittel für das Sichverbergen verwendet wurden (Fälschung von Ausweisen oder Korruption, Bestechung von Beamten u. a.), oder dann in den Fällen, wo jemand unter Verhältnissen lebt, die eine rechtsstaatliche Verfolgung ausschliessen (sei es in einem Siegerland, das diktatorial geführt ist oder sei es im Dschungel ausserhalb der Zivilisation). Der Aufhebung der Verjährung in diesen Fällen hätte man mindestens leichteren Herzens zustimmen können. Wir haben besonders Hemmungen, die Verjährung in den Fällen aufzuheben, wo ein Land bewusst die Wiedereingliederung gewünscht hat, eine versöhnliche Geste gemacht hat, und dann plötzlich, 20 Jahre nachher, wegen Aenderung der politischen Konstellation diesen Versöhnungsgedanken verlässt und diejenigen bestrafen will, die man ermuntert hatte, ohne Strafe, ohne Prozess, mitzuleben, eben aus dem Versöhnungsgedanken heraus. Das waren einige der Hauptthemmen, und ich wollte diese Präzisierung anfügen, damit kein falscher Eindruck entsteht, denn wir sind auch empfindlich dafür, dass Leute, die solche Scheusslichkeiten begangen haben, nicht einfach der Strafe entgehen. Dieser Gedanke ist schon gerechtfertigt, aber ich glaube, man sollte auch den Gedanken der Verzeihung, bzw. der Differenzierung unter den verschiedenen Fällen auf die Waage bringen. Ich muss namens Kollege Hefti noch sagen: Sein Antrag auf Unterbrechung der Verjährung nur in ganz schweren Fällen ist fallen gelassen worden. Er befürchtete, dass mit dieser Bestimmung nicht nur die schweren Verbrecher betroffen werden, sondern auch unbedeutende Gehilfen, die in ganz untergeordneter Stellung bei solchen Delikten mittätig waren. Ich glaube, auch dieser Gedanke von Herrn Kollege Hefti hat sicher gewisse Gründe der Rechtfertigung. Ich wollte das gesagt haben, nur damit die Optik in der Beurteilung nicht so bleibt, als ob seitens der Minderheit absolut kein Verständnis für solche Lösungen bestanden habe. Nach dem Gang der Beratung in der Kommission habe ich beschlossen, mich bei dieser Bestimmung einfach der Stimme zu enthalten.

Arnold: Ich habe nur eine kurze Frage zu stellen. Solange Straftaten nicht verjährt sind und der Täter nicht zur Rechenschaft gezogen wurde, haben die Behörden eigentlich die Pflicht, auch aktiv bei der Verfolgung und Aufdeckung der Täter mitzuwirken. Meine Frage geht nun dahin: Könnte das neue Recht zur Folge haben, dass die schweizerischen Untersuchungsbehörden vom Ausland vermehrt beigezogen werden zur Aufdeckung von weit zurückliegenden Straftaten oder auch zur Suche nach Tätern, die noch nicht zur Rechenschaft gezogen wurden? Dies wäre meine Frage.

Bundespräsident Furgler: Vorerst zur Frage von Herrn Arnold. In der Praxis spielt sich das so ab, wie es sich im Falle Menten ergeben hat: In irgendeinem Staat werden aufgrund irgendwelcher Ereignisse Feststellungen getroffen, die den Verdacht nahelegen, ein bestimmter Mensch hätte sich solcher Delikte gegen das Völkerrecht schuldig gemacht. Hält sich dieser Mensch in der Schweiz auf, so wird die dortige Justizbehörde sich mit der unsrigen in Verbindung setzen, mit Rechtshilfegedanken im Vordergrund. Aber das, was Herr Arnold – so schliesse ich aus seiner Frage – als Möglichkeit, und zwar als nicht erwünschte Möglichkeit sieht, nämlich dass eine Art Hexenjagd ausgelöst wird gegen alle Menschen, die beispielsweise zur Kriegsgeneration gehören, das sehe ich aufgrund dieser Bestimmungen in keiner Weise.

Ich habe immer den Standpunkt vertreten, dass man die Bekämpfung auch der Terrorakte nicht dadurch einleiten und auch nicht dadurch fördern kann, dass man nun alle Menschen solcher Taten verdächtigt. Diese Sorge würde ich also als unbegründet werten. Es wird Rechtshilfeersuchen geben, aber diese werden mit Bezug auf die zurückliegenden Fakten aus dem letzten Weltkrieg schon wegen des Zeitablaufs in bescheidenem zahlenmässigen Rahmen bleiben.

Es muss in diesem Zusammenhang auch einmal mit Nachdruck gesagt werden, dass es hier um drei Gruppen von Verbrechen geht: Verbrechen gegen die Menschheit, Kriegsverbrechen und Terrorakte. Kriegsverbrechen haben leider nicht ihr Ende gefunden. Wir alle wissen, dass in jüngster Zeit in weitentfernten Ländern Tausende und Abertausende von Menschen in ähnlicher Weise, genauso brutal, vernichtet worden sind wie im letzten Weltkrieg. Es kann also auch den uns folgenden Generationen durchaus passieren, dass Täter aus jüngster Zeit dannzumal sich wegen Aufhebung der Verjährung zur Rechenschaft gezogen sehen.

Gestatten Sie mir, mit ganz wenigen Sätzen – weil ich sehe, wie Herr Masoni immer noch damit ringt – doch darauf aufmerksam zu machen, um was es geht. Verbrechen gegen die Menschheit umfassen: Ermordung von Mitgliedern ganzer Bevölkerungsgruppen, schwere Beeinträchtigung der physischen oder geistigen Integrität von Mitgliedern solcher Gruppen; absichtliche Unterwerfung ganzer Bevölkerungsgruppen unter Existenzbedingungen, die ihre vollständige oder teilweise Vernichtung zur Folge haben müssen; Massnahmen zur Verhinderung von Geburten in ganzen Bevölkerungsgruppen; zwangsweise Verbringung von Kindern aus einer Gruppe in eine andere. Sie umfassen Kriegsverbrechen, Mord, Folterung, unmenschliche Behandlung, wiederum einschliesslich biologischer Experimente – das sind Dinge, die in den entsprechenden Konventionen enthalten sind, denen wir aus unserem Rechtsempfinden heraus voll beizupflichten vermögen – und letzten Endes die Terrorakte. Darüber habe ich nur am Beispiel eines einzigen Flugzeugabsturzes – Sie können sich auch das Stichwort Würenlingen mit den dort immer noch zu bedauernden beinahe 50 Toten vor Augen führen – alles gesagt. Das ist leider die Wirklichkeit, der wir nur beikommen, wenn wir so vorgehen, wie Bundesrat und Kommission beantragen.

Herrn Masoni möchte ich ein letztesmal beruhigen. Ich glaube, die Kommission hat in weiser Beurteilung der Gesamtlage dem Richter mit dem freien Ermessen noch das Letzte in die Hand gegeben, was er braucht, um wirklich allen subjektiven Gegebenheiten Nachachtung zu verschaffen. Schuld und Sühne, hier hinein wird der Mensch verstrickt bleiben, so lange es Menschen gibt. Und erinnern wir uns an das allerletzte Wort in der «Brau von Messina»: «Das Leben ist der Güter höchstes nicht, der Uebel grösstes aber ist die Schuld.» Entscheiden Sie.

Angenommen – Adopté

Art. 108

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

Ersuchen um Auslieferung oder andere Rechtshilfe wegen Taten, deren Verjährung nach Artikel 75bis des Strafgesetzbuches oder Artikel 56bis des Militärstrafgesetzes ausgeschlossen ist, kann der Bundesrat auch dann entsprechen, wenn im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Bestimmungen die Strafverfolgung oder die Strafe bereits verjährt war.

Art. 108

Proposition de la commission

Al. 1, 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

Le Conseil fédéral peut donner suite à une demande d'extradition ou à une demande concernant d'autres actes d'entraide, présentée en raison d'infractions dont la prescription est exclue au sens des articles 75bis du code pénal suisse, ou 56bis du code pénal militaire, même si l'action pénale ou la peine est prescrite au moment de l'entrée en vigueur de ces dispositions.

Schlumpf, Berichterstatter: Darf ich zu Artikel 108 Absatz 3 des Kommissionsantrages noch eine Bemerkung anbringen und eine Erklärung zu Protokoll geben? Das ist die Bestimmung, welche dem Bundesrat eine Erledigung von Fällen analog demjenigen von Menten im Rahmen der rechtsstaatlichen Prinzipien möglich machen soll. Hier wird ausdrücklich der Bundesrat als zuständige Instanz genannt; sonst sind es in diesem Gesetz immer das Departement oder die Polizeiabteilung oder die kantonalen Instanzen. Wollen Sie beachten: Es ist eine Ermächtigung an den Bundesrat. Er kann von dieser Ermächtigung Gebrauch machen, er muss es aber nicht. Er kann also die Auslieferung eines Delinquenten immer nur im Sinne der vorangehenden Bestimmungen bewilligen, auch wenn die Tat im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Rechtsänderung bereits verjährt gewesen wäre. Die Kommission legt Wert darauf, dass im Protokoll festgehalten wird, dass man vom Bundesrat erwartet, dass er von dieser Ermächtigung zur Auslieferung und zur Gewährung auch der andern Rechtshilfe mit der gebotenen Zurückhaltung Gebrauch macht und dabei auf die verschiedenen relevanten Umstände, insbesondere auch auf die Gegebenheiten im ersuchenden Staate, gebührend Rücksicht nimmt. In diesem Sinne beantragt Ihnen die Kommission einstimmig, diesen Absatz 3 gutzuheissen.

Angenommen – Adopté

Art. 109, 110

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes

28 Stimmen
(Einstimmigkeit)

B

Bundesbeschluss über Vorbehalte zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen

Arrêté fédéral concernant les réserves relatives à la convention européenne d'extradition

Titel und Ingress, Art. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Masoni**Abs. 1**

... zu den Artikeln 7 und 8 des ...

Art. 1**Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Masoni**1er al.**

..., relatives aux articles 7 et 8 de la convention...

Schlumpf, Berichterstatter: In Artikel 1 ist zu beachten, dass der Antrag von Herrn Kollege Masoni nun dahinfällt. Er wäre nur nötig gewesen, wenn Artikel 31 nach Kommissionminderheit beschlossen worden wäre.

Weitere Bemerkungen erübrigen sich. Es ist klar, was in den Artikeln 2, 7 und 8 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens steht. Das sind die bezüglichen Vorbehalte; diese können jetzt fallengelassen werden. Artikel 6 ist anzupassen. Beachten Sie in Absatz 3 von Artikel 1, dass die Beilage zum Bundesbeschluss von 1966 (Genehmigungsbeschluss) nun gegenstandslos geworden ist, weil wir jetzt von der Enumerationsmethode bei den Auslieferungsdelikten zur Generalklausel übergehen. Das ist der Sinn der Bestimmung in Absatz 3. Die Kommission beantragt Zustimmung in globo.

Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble**

Für Annahme des Beschlussentwurfes

27 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

Nationalrat
Conseil national

Sitzung vom 12.und 21.6. 1979
Séance du 12.et 21.6. 1979

Sechste Sitzung – Sixième séance**Dienstag, 12. Juni 1979, Vormittag****Mardi 12 juin 1979, matin****8.00 h***Vorsitz – Présidence: Herr Generali*

76.033

Rechtshilfegesetz**Entraide en matière pénale. Loi**

Botschaft und Gesetzentwurf vom 8. März 1976 (BBl II, 444)

Zusatzbotschaft und Gesetzentwurf vom 6. Juli 1977 (BBl II, 1247)

Message et projet de loi du 8 mars 1976 (FF II, 430)

Message complémentaire et projet de loi du 6 juillet 1977
(FF II, 1217)

Beschluss des Ständerates vom 29. November 1977

Décision du Conseil des Etats du 29 novembre 1977

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Präsident: Das Wort hat Herr Muheim. Er ersetzt den wegen Krankheit abwesenden Kommissionspräsidenten Tschäppät.

Muheim, Berichterstatter: Es ist eine alte Erfahrung, dass sich eine nationale Rechtsordnung, insbesondere das Strafgesetz, auf dem Gebiete des betreffenden Staates allein oft nicht durchsetzen lässt. Es kommt immer wieder vor, dass sich Rechtsbrecher in ein anderes Land absetzen, um sich der Strafverfolgung oder dem Strafvollzug zu entziehen. So war von jeher eine Zusammenarbeit mit anderen Staaten im Bereich des Strafrechtes notwendig, um eine nationale Rechtsordnung verwirklichen zu können. Diese internationale Rechtshilfe fand schon im letzten Jahrhundert ihren Niederschlag, und zwar vorerst in zweiseitigen Abkommen, die die Schweiz mit verschiedenen Staaten abschloss. In zahlreichen Ländern wurden ferner sogenannte Auslieferungsgesetze erlassen, so auch im Jahre 1892 in der Schweiz. Das Bundesgesetz über die Auslieferung ist, abgesehen von einigen wenigen Aenderungen, heute noch in Kraft. Dem zunehmenden Erfordernis weitergehender Rechtshilfe entsprach unser Land durch eine sich entwickelnde Praxis, also eine Art Gewohnheitsrecht, das aber nicht kodifiziert ist.

Im 20. Jahrhundert hat sich die allgemeine Entwicklung stark intensiviert und beschleunigt. Die Wirtschaft, der Verkehr und das Nachrichtenwesen haben sich über alle Grenzen hinweg mehr und mehr ausgedehnt und verflochten. Die Mobilität der Bevölkerung hat ungeheuer zugenommen. Dementsprechend hat auch die Kriminalität immer mehr internationalen Charakter erhalten, die keine territorialen Grenzen mehr kennt. Vor allem haben seit dem letzten Weltkrieg die Gewaltverbrechen zugenommen. Alle diese neuen Erscheinungsformen rufen einer Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Verbrechertums. So hat der Europarat eine ganze Reihe von Abkommen ausgearbeitet, die die Auslieferung, die Rechtshilfe, die Uebertragung von Strafverfahren, die Geltung von Strafurteilen, die Bekämpfung des Terrorismus

usw. zum Gegenstand haben. Unser Land hat nur zwei davon, nämlich das Auslieferungsübereinkommen und das Übereinkommen über Rechtshilfe in Strafsachen im Jahre 1966 ratifiziert. Da das schweizerische Recht nicht in allen Teilen diesen Übereinkommen des Europarates entsprach, mussten bei der Ratifizierung verschiedene Vorbehalte angebracht und Erklärungen abgegeben werden. Die Mehrzahl der europäischen Übereinkommen auf dem Gebiete des Strafrechts konnte unser Land aber noch gar nicht unterzeichnen, da vorerst unsere eigene Gesetzgebung zeitgemäss revidiert werden muss.

So unterbreitete der Bundesrat mit Botschaft vom 8. März 1976 den Entwurf zu einem Bundesgesetz, das die internationale Rechtshilfe in Strafsachen umfassend regeln will. Er konnte sich dabei auf einen Vorentwurf stützen, der von einer Expertenkommission unter dem Präsidium von Bundesrichter Dr. Schwery ausgearbeitet worden war. Die Notwendigkeit einer gründlichen Revision des Auslieferungsgesetzes von 1892 ist evident, da dieses grosse Mängel und Lücken aufweist. So regelt dieses Gesetz nur die Auslieferung, währenddem die übrige Rechtshilfe, die nach der bestehenden Praxis gewährt wird, gesetzlich nicht geordnet ist. Diese kleine Rechtshilfe, wie man sie nennt, besteht in Zustellungen, in Zuführung von Häftlingen, in der Herausgabe von Akten, in der Beschlagnahmung von Vermögensgegenständen usw. Sie darf in ihrer Bedeutung nicht unterschätzt werden.

Im Auslieferungsgesetz, das die auslieferungsfähigen Tatbestände aufzählt, fehlen eine ganze Reihe von schweren Delikten, für die also eine Auslieferung nach heutigem Recht gar nicht zulässig ist. Im Gesetz und in der Praxis der internationalen Rechtshilfe mangelt es ausserdem weitgehend an Verfahrensbestimmungen und auch an rechtsstaatlichen Garantien für denjenigen, der von Eingriffen in seine Persönlichkeitsrechte betroffen wird. Ferner dürfen beim heutigen Rechtszustand unsere Behörden eine Strafverfolgung für eine im Ausland begangene Tat nur übernehmen, wenn diese auch der schweizerischen Gerichtsbarkeit unterworfen ist. Dabei kann keine Rücksicht auf die soziale Wiedereingliederung des Täters genommen werden, wie es dem modernen Strafvollzug entsprechen würde. Aus dem gleichen Grunde wäre in gewissen Fällen die Übernahme des Vollzuges eines ausländischen Strafurteils angezeigt. Das ist aber bis heute noch nicht möglich. Der Gedanke der Resozialisierung sollte aber auch bei der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in Strafsachen beachtet werden.

Aus allen diesen Überlegungen ist eine grundlegende Neuordnung der internationalen Rechtshilfe im Bereich des Strafrechts notwendig.

Am 6. Juli 1977 hat der Bundesrat eine Zusatzbotschaft zum Rechtshilfegesetz erlassen. Kurz vorher hatten die holländischen Behörden die Auslieferung eines ihrer Staatsangehörigen wegen Kriegs- und Menschheitsverbrechen verlangt. Wegen Verjährung dieser Taten nach unserem Strafrecht konnte dem Gesuch nicht entsprochen werden. Der Bundesrat hat aber Pierre Menten gestützt auf Artikel 70 der Bundesverfassung, ausgewiesen und den niederländischen Behörden übergeben. Das lief praktisch auf eine Auslieferung hinaus. Das Vorgehen des Bundesrates, der aussenpolitisch gesehen kaum hätte anders handeln können, ist aber rechtsstaatlich problematisch. Um solche Konflikte zu verhüten, schlägt der Bundesrat daher eine Aufhebung der Verjährung für schwerste und allerschwerste Verbrechen vor. Dieser nachträgliche Antrag steht im Zusammenhang mit dem Rechtshilfegesetz und ist mit diesem zusammen zu behandeln.

Obschon der Nationalrat der Zweirat ist, der dieses Rechtshilfegesetz zu beraten hat, hat Ihre Kommission die Vorlagen an fünf meist zweitägigen Sitzungen eingehend und kritisch behandelt. Die Kommission wurde nicht nur vom Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, Herrn Bundesrat Furgler, und seinen Mitarbeitern, sondern vor allem auch von den beiden Experten, Herrn Professor Dr. Schultz und Herrn Dr. Markees, ausge-

zeichnet beraten. So war es möglich, die meisten der aufgeworfenen Fragen auszudiskutieren und Meinungsverschiedenheiten auszuräumen. Die Kommission schlägt Ihnen eine Reihe von Aenderungen vor. Es blieben aber nur wenige Differenzen stehen, die sich in Minderheitsanträgen verdichteten. Ich möchte nicht unterlassen, den Damen und Herren des Departements sowie den beiden Experten den verbindlichen Dank für die grosse Vorarbeit und die Mitwirkung bei den Kommissionsberatungen auszusprechen.

Und nun möchte ich Ihnen den Inhalt und besonders die Neuerungen des Rechtshilfegesetzes kurz vorstellen. Rechtshilfe in Strafsachen bedeutet, dass ein Staat auf Ersuchen eines andern Staates in einem Verfahren zur Verfolgung einer Straftat Hilfe leistet. Diese zwischenstaatliche Rechtshilfe wird durch einige Grundsätze beherrscht, die im Gesetz ihren Niederschlag finden. Ein erstes Prinzip statuiert, dass die fragliche Handlung nach dem Rechte beider Staaten strafbar ist (beidseitige Strafbarkeit). Zweitens soll Rechtshilfe von der Schweiz in der Regel nur gewährt werden, wenn der andere Staat Gegenrecht hält (Gegenrechtserklärung). Drittens darf ein Schweizerbürger ohne seine schriftliche Zustimmung einem fremden Staate nicht ausgeliefert oder übergeben werden, und viertens darf ein Ausgelieferter im Ausland nicht wegen einer Handlung verfolgt werden, für die die Auslieferung nicht bewilligt wurde (Grundsatz der Spezialität). Diese Prinzipien gewährleisten einerseits, dass die Schweiz andern Staaten nicht nur einseitig Rechtshilfe leistet, andererseits verhindern sie, dass sie zu unerwünschten Zwecken missbraucht werden kann.

Gestützt auf diese Grundsätze wird im Entwurf die von unserem Land andern Staaten zu leistende Rechtshilfe in Strafsachen wesentlich ausgedehnt. In seinem zweiten Teil wird der Kreis der Straftaten, für welche die Auslieferung zulässig ist, viel weiter umschrieben als bisher. Anstelle der lückenhaften Enumeration tritt die Generalklausel, die alle Delikte umfasst, bei denen die Strafandrohung Gefängnis im Höchstmass von mindestens einem Jahr beträgt. Mit diesem Massstab wird die Auslieferungsfähigkeit aller Straftatbestände bestimmt, ob sie nun im schweizerischen Strafgesetzbuch oder im Nebenstrafrecht stehen.

Zum andern regelt das Rechtshilfegesetz nicht nur die Auslieferung von Personen und Sachen, sondern es sieht weitere Arten der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in Strafsachen vor. So wird im dritten Teil des Entwurfes die sogenannte andere Rechtshilfe geordnet, nämlich die Auskünfte, die Zeugeneinvernahmen, die Herausgabe von Akten und Schriftstücken, die Durchsuchung, die Beschlagnahme usw. Ferner werden im vierten Teil die Voraussetzungen umschrieben, unter denen die Schweiz stellvertretend für einen andern Staat die Strafverfolgung übernehmen kann. Das ist besonders dann gegeben, wenn die Auslieferung nicht zulässig ist. Schliesslich wird im fünften Teil des Gesetzes die Vollstreckung von ausländischen Strafscheiden durch die Schweiz ermöglicht.

Diesem erweiterten Umfang der internationalen Zusammenarbeit im Gebiete des Strafrechts werden durch das Rechtshilfegesetz aber auch deutliche Schranken gesetzt. Der Entwurf enthält in den Artikeln 2 ff. eine Reihe von Gründen, die eine Rechtshilfe zum vornherein ausschliessen. Das ist der Fall, wenn das Verfahren im Ausland schwere Mängel aufweist, insbesondere die Verfahrensgrundsätze der Menschenrechtskonvention verletzt. Dergleichen ist die Rechtshilfe ausgeschlossen, wenn eine Person wegen ihrer politischen Anschauungen oder aus Gründen der Rasse oder Religion verfolgt wird. Ferner wird bei politischen und militärischen Delikten von der Schweiz keine Rechtshilfe geleistet. Dabei darf die Einrede des politischen Charakters aber keinesfalls anerkannt werden, wenn die Tat auf die Ausrottung einer Bevölkerungsgruppe gerichtet ist oder mit terroristischen Mitteln begangen wurde.

In der Kommission löste die Frage eine grosse Diskussion aus, ob bei Straftaten zur Hinterziehung fiskalischer Abga-

ben oder bei Verletzung von Vorschriften über währungs-, handels- oder wirtschaftspolitische Massnahmen die Rechtshilfe wie bisher völlig ausgeschlossen werden soll. Der Bundesrat wollte in seinem Entwurf für diese Fälle ausnahmsweise eine bescheidene Oeffnung ermöglichen, was der Ständerat aber herausgestrichen hat. Die nationalrätliche Kommission ihrerseits beantragt, bei Abgabebetrug Rechtshilfe zu gewähren. Ich komme im einzelnen bei der Beratung von Artikel 3 darauf zurück.

Zu den gesetzlichen Gründen, die eine Rechtshilfe ausschliessen, gehört auch das Erlöschen des Strafanspruchs. Dies trifft besonders auch dann zu, wenn nach schweizerischem Recht die absolute Verjährung der Strafverfolgung oder der Vollstreckung eingetreten ist. Dieser Ausschlussgrund würde wie bisher auch bei schwersten Delikten wie Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschheit sowie bei Terroranschlägen gelten. Um aber diese schwersten Verbrechen auf keinen Fall ungesühnt zu lassen, schlägt der Bundesrat in der Zusatzbotschaft von 1977 die teilweise Aufhebung der Verjährbarkeit vor. Ich gehe auf dieses rechtspolitische Problem bei der Behandlung der bundesrätlichen Anträge zu Artikel 107 und 108 des Gesetzes näher ein.

Die internationale Zusammenarbeit in Strafsachen ist recht komplex. Sie betrifft eine Reihe von Rechtsgebieten, so nicht nur das Strafrecht, sondern auch das Strafprozessrecht und das Staatsrecht. Ja, die Rechtshilfe hat auch einen eminent staats- und aussenpolitischen Einschlag. Sie kann nämlich die Souveränität eines Staates in gewissen Punkten zugunsten eines andern tangieren. Aus dieser Sorge heraus ist es zu verstehen, dass an der Spitze des Gesetzes den zuständigen Behörden der Auftrag erteilt wird, bei der Anwendung den Hoheitsrechten, der Sicherheit, der öffentlichen Ordnung oder andern wesentlichen Interessen der Schweiz Rechnung zu tragen. Diese Vorschrift wird ergänzt durch eine andere, die als Sicherheitsventil zu dienen hat. Es wird nämlich statuiert, dass kein fremder Staat – oder auch kein Dritter – Anspruch auf Gewährung der Rechtshilfe hat. Die bezeichneten Behörden werden also durch das Gesetz ermächtigt, nicht verpflichtet, Rechtshilfe zu gewähren. Sie können und sollen bei der Anwendung die Grenzen der Rechtshilfe zurückstecken, wenn höhere Interessen des Landes es erfordern.

Eine wesentliche Neuerung des Entwurfs besteht darin, dass nicht nur für die Auslieferung, sondern auch für die andern Formen der Rechtshilfe die Voraussetzungen und das Verfahren eingehend geregelt werden. Das ist unumgänglich, da der Umfang der zu leistenden Rechtshilfe bedeutend ausgeweitet wird. Damit nehmen natürlich auch die Möglichkeiten, in persönliche Rechte einzugreifen, wesentlich zu. Die den Behörden im Gesetz zur Verfügung gestellten Mittel sind eingriffiger.

Aus diesen Gründen ist ein gleichzeitiger Ausbau des Rechtsschutzes von grösster Bedeutung. Abgesehen von der verbesserten Rechtsstellung des Betroffenen im Verfahren vor den Verwaltungsbehörden, räumt der Entwurf in Artikel 21 die Ueberprüfung des Verwaltungsentscheids durch einen unabhängigen Richter ein, indem die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht vorgesehen wird. Sodann spielt auch der Schutz des Geheimbereiches eine wichtige Rolle. Die internationale Rechtshilfe darf nicht dazu missbraucht werden, ohne zwingenden Grund in die Geheimsphäre von Personen einzudringen, die am Strafverfahren nicht beteiligt sind. Nach dem Entwurf der Kommission ist die Preisgabe von Geheimnissen auch dann unzulässig, wenn sie für die schweizerische Wirtschaft einen erheblichen Nachteil bedeuten könnte.

Und schliesslich enthält der vorliegende Entwurf auch eine Reihe von Bestimmungen, die die Resozialisierung des Täters fördern sollen. So wird eine gesamthafte Beurteilung verschiedener Straftaten ermöglicht, die stellvertretende Strafverfolgung erweitert und auch die Vollstreckung fremder Strafurteile ermöglicht. All diesen Massnahmen zur Verbesserung der Aussichten für eine Wiederein-

gliederung von Rechtsbrechern kommt erhebliche Bedeutung zu.

In den Kommissionsberatungen wurde die Frage des Verhältnisses zwischen dem neuen Rechtshilfegesetz und den völkerrechtlichen Verträgen mit andern Staaten über Auslieferung und Rechtshilfe aufgeworfen. Nach der langjährigen und unbestrittenen Praxis des Bundesgerichts geht ein früher abgeschlossener Staatsvertrag dem späteren Landesrecht vor. Lediglich dort, wo der Vertrag Lücken aufweist, kann das Gesetz zur Lösung der vertraglich nicht geregelten Fragen beigezogen werden. Das war beim alten Auslieferungsgesetz von 1892 der Fall und wird auch beim Rechtshilfegesetz zutreffen. Es wäre völkerrechtlich völlig unhaltbar, staatsvertragliche Verpflichtungen durch den Erlass eines nationalen Gesetzes einseitig abzuändern.

Währenddem die Staatsverträge das zwischenstaatliche Verfahren regeln, ordnet das Gesetz das innerstaatliche Prozedere. Die zuständigen Behörden werden durch das Rechtshilfegesetz bloss ermächtigt, unter gewissen Voraussetzungen Rechtshilfe zu leisten, sie werden aber durch den Staatsvertrag verpflichtet, das gegenüber dem Partnerland zu tun. Das ist auch beim Staatsvertrag von 1973 mit den Vereinigten Staaten von Amerika der Fall. Zur Durchführung dieses Vertrages ist ein entsprechendes Bundesgesetz mit Datum vom 3. Oktober 1975 erlassen worden. Dieses Spezialgesetz geht nach Ansicht der Experten dem allgemeinen Rechtshilfegesetz vor, weil es zur Ausführung des Staatsvertrages geschaffen wurde.

Bei den multilateralen Uebereinkommen, denen die Schweiz beigetreten ist oder noch beitreten wird, verhält es sich in bezug auf das Rechtshilfegesetz nicht anders als bei den zweiseitigen Staatsverträgen. Mit der Ratifikation eines solchen Abkommens gelten, abgesehen von den angebrachten Vorbehalten gegenüber den mitunterzeichnenden Staaten, die Bestimmungen des Uebereinkommens. Wie bereits erwähnt, hat die Schweiz bis jetzt nur zwei der europäischen Abkommen auf dem Gebiet des Strafrechts angenommen. Mit dem Erlass des Rechtshilfegesetzes wird die Voraussetzung geschaffen, dass der Bundesrat die Vorbehalte zu drei Artikeln des europäischen Auslieferungsübereinkommens zurückziehen kann. Das ist der Inhalt des Bundesbeschlusses B, der dem Entwurf für das Rechtshilfegesetz angefügt ist. Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes wird auch der Weg geebnet für die Unterzeichnung weiterer europäischer Uebereinkommen in Strafsachen.

Der Beitritt zu einzelnen dieser Abkommen auf dem Gebiete des Strafrechts erfordert allerdings eine vorgängige Anpassung weiterer Bestimmungen des schweizerischen Rechts. Dies trifft insbesondere für die Konvention des Europarates aus dem Jahre 1974 über die Unverjährbarkeit von Verbrechen gegen die Menschheit und von Kriegsverbrechen zu. Mit seiner Zusatzbotschaft vom 6. Juli 1977 schlägt der Bundesrat im Zuge der Behandlung des Rechtshilfegesetzes vor, dass für Verbrechen und Vergehen gegen die Menschheit, Kriegsverbrechen sowie Terroranschläge die Verjährung aufgehoben wird. Wir werden diese umstrittene Frage der Unverjährbarkeit für allerschwerste Verbrechen und Vergehen in der Detailberatung bei den Artikeln 107 und 108 eingehend behandeln. Es geht hier zweifellos um eine bedeutende Neuerung.

Zusammenfassend möchte ich sagen: Mit der zunehmenden Internationalisierung unseres ganzen Lebens, der immer grösser werdenden Verflechtung von Wirtschaft und Verkehr, hat sich auch die Kriminalität über die Landesgrenzen hinweggesetzt. Zu ihrer Verfolgung und Bekämpfung wird die internationale Rechtshilfe unter zivilisierten Staaten immer notwendiger.

Das geltende Auslieferungsgesetz, das im wesentlichen aus dem letzten Jahrhundert stammt, hat grosse Lücken und Mängel. Die bestehenden Staatsverträge und die europäischen Uebereinkommen, denen die Schweiz beigetreten ist, vermögen diese Nachteile nicht zu beheben. Der Erlass eines neuen Gesetzes drängt sich auf, das die zwi-

schenstaatliche Rechtshilfe umfassend regelt. Neben der Auslieferung wird auch die kleine Rechtshilfe geordnet und die Uebernahme von Strafverfolgungen und von Strafurteilen zur Vollstreckung ermöglicht. Der vorliegende Entwurf bildet eine zeitgemässe Grundlage für die Zusammenarbeit der Schweiz mit andern Ländern in Strafsachen. Der bedeutenden Ausweitung der internationalen Rechtshilfe werden aber im Gesetz die nötigen Schranken im Interesse unseres Landes und zum Schutz der betroffenen Person vor ungerechter Verfolgung gesetzt. Insbesondere werden im innerstaatlichen Verfahren die nötigen rechtsstaatlichen Garantien und die richterliche Ueberprüfung von Verwaltungsentscheiden eingeführt. Die persönliche Geheimsphäre wird, soweit berechtigt, wirksam geschützt. Und nicht zuletzt findet der moderne Gedanke der Resozialisierung des Täters im Rechtshilfegesetz erfreulicherweise Eingang.

Mit dem Erlass dieses Gesetzes passen wir unser Bundesrecht der internationalen Entwicklung an, wie sie sich vor allem in den verschiedenen europäischen Uebereinkommen auf dem Gebiete des Strafrechts Bahn gebrochen hat. Wir können nicht nur die Vorbehalte zurückziehen, die wir bei der Ratifikation zweier Uebereinkommen machen mussten, sondern das Rechtshilfegesetz öffnet uns den Weg, damit wir auch den Beitritt zu den andern europäischen Konventionen in Betracht ziehen können. Wir leisten damit einen wertvollen Beitrag zur Rechtsvereinheitlichung im Bereich des Strafrechts in Europa und erhöhen damit den Zusammenhalt der europäischen Völkergemeinschaft bei der Durchsetzung der Rechtsordnung.

Aus allen diesen Ueberlegungen empfiehlt Ihnen die einstimmige Kommission Eintreten auf die bundesrätliche Vorlage.

M. Duboule, rapporteur: La loi fédérale sur l'extradition aux Etats étrangers date de 1892. Elle comporte peu d'articles; elle ne traite, comme son nom l'indique, que de la seule extradition, ignorant tous les autres aspects de l'entraide pénale sur le plan international. Il était temps de proposer une loi plus moderne, mieux adaptée aux circonstances actuelles et tenant compte des nouvelles formes de criminalité. C'est en 1948 déjà qu'une commission du Conseil national demande une révision de la loi sur l'extradition. Comme, de son côté, le Conseil de l'Europe auquel la Suisse devait adhérer commençait à régler les divers modes de collaboration internationale en matière pénale, la Division de police pouvait se mettre au travail et instituer une commission d'experts. La Division de police a su également s'inspirer des négociations menées avec les Etats-Unis, qui aboutirent à la signature d'un traité sur l'entraide judiciaire en matière pénale avec ce pays. Ce projet auquel a abouti le Conseil fédéral constitue un instrument judiciaire et complet, de nature à lutter efficacement contre la criminalité tout en sauvegardant les principes essentiels de la pratique suisse, principes issus eux-mêmes de la pratique développée dans les principaux pays et qui ont pour noms, je le rappelle en résumé ici: la double incrimination de l'acte poursuivi, l'exclusion de l'entraide pour les infractions politiques, militaires ou fiscales; tout à l'heure, on fera des réserves en apportant les correctifs nécessaires, dictés par les nécessités actuelles, au sujet des infractions d'ordre fiscal; un dernier principe enfin, qui s'oppose à une double poursuite ou à une double punition. La Suisse appliquera également le principe de la spécialité de l'extradition, ceci pour empêcher que des renseignements fournis en vertu d'obligations contractuelles ne soient utilisés abusivement à d'autres fins. De même doit-on mieux protéger l'économie suisse lorsqu'il y a risque de divulgation par l'étranger de secrets d'affaires et de fabrication. Dorénavant on ne transmettra à l'étranger des renseignements relevant du domaine secret que lorsqu'il y aura davantage d'intérêt à découvrir la vérité qu'à refuser l'entraide.

Cette nouvelle loi sur l'extradition et sur l'entraide règle toutes les procédures relatives à la coopération internatio-

nale en matière pénale, soit l'extradition de personnes qui ont été poursuivies ou condamnées pénalement, l'entraide en faveur d'une procédure pénale étrangère, la délégation de la poursuite et de la répression d'une infraction et l'exécution de décisions pénales étrangères. Les principes développés par l'actuelle loi sur l'extradition sont généralement applicables à toutes ces nouvelles formes de coopération.

Cette loi aborde un domaine législatif entièrement nouveau. La loi aura, au surplus, des répercussions sur le droit international européen car, si la Suisse n'a ratifié à ce jour que la Convention européenne d'extradition de 1957, dont elle pourra d'ailleurs retirer certaines réserves, et celle de 1959 sur l'entraide judiciaire en matière pénale, la Suisse pourra ratifier d'autres conventions, en particulier la Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs et la Convention sur la transmission des procédures répressives, ce qui aura pour résultat d'accroître la lutte contre la criminalité. La Suisse pourra enfin, si vous approuvez la disposition sur l'imprescriptibilité pour crimes de guerre, signer et ratifier la Convention ad hoc adoptée par le Conseil de l'Europe en 1974, de même que la Convention européenne relative au terrorisme de 1977 déjà signée par la Suisse mais non encore ratifiée, si vous acceptez de ne pas admettre des motifs politiques pour justifier des actes de terrorisme.

Remarquons également que les intérêts de la Suisse sont sauvegardés en ce sens que la loi doit être appliquée en tenant compte de la souveraineté, de la sécurité, de l'ordre public ou d'autres intérêts essentiels de la Suisse. Les principes essentiels du droit d'extradition, conformément au principe de la Convention européenne d'extradition, excluent l'entraide pour les infractions de caractère politique ou militaire. Cependant, ce caractère politique n'est pas recevable si l'acte tend à exterminer ou à opprimer un groupe de population en raison de sa nationalité, de sa race, de sa confession ou de son appartenance ethnique, sociale ou politique. De même le caractère politique n'est pas recevable si l'acte semble particulièrement répréhensible du fait que l'auteur a cherché par la contrainte, notamment par une prise d'otages, à ce que satisfaction soit donnée à certaines exigences et qu'il a agi de manière perfide ou cruelle, ou qu'il a mis en danger la vie ou l'intégrité corporelle de personnes. Mais en réalité la commission s'est divisée sur deux points qui feront incontestablement l'intérêt de nos débats. Nous en parlerons tout à l'heure lors de la discussion article par article, ce d'autant plus qu'il y a des amendements qui sont proposés à cet égard. Disons simplement pour l'instant que ces deux points sont les suivants: tout d'abord le problème des infractions d'ordre fiscal ou contrevenant à des mesures de politique monétaire, commerciale ou économique. Nous vous dirons tout à l'heure à quelles solutions la majorité de la commission s'est ralliée et nous faisons des propositions à cet égard; nous avons estimé en effet sage d'opérer une distinction entre les délits fiscaux et les infractions à des mesures de politique monétaire, commerciale ou économique. Nous avons également traité du problème du domaine secret pour les personnes qui ne sont pas impliquées dans la procédure pénale; c'est ainsi que si l'infraction le justifie et que ce soit indispensable pour établir les faits, l'autorité d'exécution peut donner des renseignements touchant le domaine secret de personnes qui, selon la demande, ne sont pas impliquées dans la procédure pénale à l'étranger; mais la révélation d'un secret de fabrication ou d'affaires ou du fait qu'une banque est habituellement tenue de garder secret est inadmissible lorsqu'elle permet de craindre que l'économie suisse n'en subisse un grave préjudice et que celui-ci paraît insupportable au vu de l'importance de l'infraction.

Le deuxième point qui va occuper nos débats tout à l'heure est celui de l'imprescriptibilité des crimes extrêmement graves. Je n'en dis pas plus pour l'instant. Je vous demande de bien vouloir entrer en matière et, avant de

terminer, je voudrais dire ici et souligner avec quel soin le Département fédéral de justice et police a préparé cette nouvelle loi sur l'entraide en matière pénale; ce travail a duré de longues années. Il a été remarquablement exécuté et je voudrais ici, en tant que rapporteur de langue française, exprimer des remerciements sincères à M. Furgler, conseiller fédéral, à ses collaborateurs, au directeur de la Division de police, M. Schürch, au professeur Schultz, au Dr Markees et à tous ceux et à toutes celles qui ont collaboré à cette œuvre législative.

Alder: Unter Ziffer 310 der Botschaft findet sich der Satz: «Ziel und Zweck des IRSG, nämlich die Wirksamkeit der Verbrechensbekämpfung zu erhöhen, gilt es stets im Auge zu behalten.» Ähnlich tönte es vorhin auch von den beiden Kommissionssprechern. Ich meine, wenn der Botschaft des Bundesrates in einem Punkt Einseitigkeit angelastet werden muss, dann – so scheint uns – genau hier. Wohl regelt der Gesetzentwurf in seinen vier wesentlichen Teilen – zum Teil erstmalig – alle wesentlichen Aspekte der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen. Die Vorlage mag, wenn sie Rechtskraft erlangt, auf diese Weise verhindern, dass sich Verbrecher der Strafverfolgung dadurch entziehen, dass sie sich aus dem Staat der Tat in unser schönes Land absetzen. Das ist aber nur ein Aspekt der in sprachlicher Hinsicht übrigens nicht durchweg leicht verständliche Vorlage.

Als ebenso bedeutsam, wenn nicht vorrangig, gewichten wir, was unter Ziffer 315 der Botschaft zutreffend als «besonderes Anliegen des Entwurfs» bezeichnet wird: die Verbesserung des Rechtsschutzes der in ein Strafverfahren verwickelten Personen. Als souveränem Glied der Völkergemeinschaft stand es uns nämlich schon bisher vorbehaltlich staatsvertraglicher Verpflichtungen völlig frei, Rechtshilfe zu gewähren oder eben nicht zu gewähren. Dazu bedurfte es an sich gar keines Gesetzes. Sinn und Zweck der Vorlage ist daher nach unserer Meinung weniger, einen effizienten Beitrag zur Verbrechensbekämpfung zu leisten, als vielmehr die Grenzen der Rechtshilfe so zu definieren und zu präzisieren, wie das geschehen ist, und die verfahrensrechtlichen Grundsätze zugunsten der Betroffenen festzulegen. Wir anerkennen, dass der Gesetzentwurf in dieser Hinsicht einen echten Fortschritt markiert und stimmen daher für Eintreten.

Dass im einzelnen da und dort für den gerichtlichen Rechtsschutz noch mehr hätte getan werden können, sei aber nicht verschwiegen. Wir bedauern insbesondere, dass der Ermessensspielraum der Verwaltung nicht noch mehr eingeschränkt und beispielsweise dem Begehren des Landesrings nicht entprochen wurde, die in Artikel 104 OG vorgesehene Rüge der Unangemessenheit gegen Entscheide der Verwaltungsbehörden zuzulassen. Wenn es um Fragen der persönlichen Freiheit geht – und diese stehen im Strafrecht für die Beschuldigten im Vordergrund –, bleibt es unbefriedigend, wenn die Gerichte Ermessensentscheide der Verwaltung nur unter dem beschränkten Blickwinkel der Willkür überprüfen können. Die Korrektur kann so nur über den Weg einer grosszügigeren Auslegung des Willkürbegriffs erfolgen, wie sie nach unserer Meinung in allen Bereichen der persönlichen Freiheit ohnehin angezeigt wäre.

Von grundsätzlicher rechtspolitischer Bedeutung sind sodann all jene Vorschriften des Entwurfes, die positiv-rechtlich den Ausschluss der Rechtshilfe regeln. Gerade in neuester Zeit sind wir vermehrt Zeugen einer Rechtsentwicklung – wenn man von Recht in diesem Zusammenhang überhaupt noch sprechen kann – geworden, die zum Aufsehen und zur Zurückhaltung mahnt, Aufsehen, wenn wir an die Entwicklung in Iran und andern sich als islamisch etikettierenden Staaten denken, Zurückhaltung, wenn wir feststellen müssen, dass nicht nur in sogenannten sozialistischen Staaten, sondern auch im europäisch geprägten Rechtskreis das Strafrecht stärker als früher in den Dienst staatlicher Wirtschaftspolitik gestellt wird. Eh und je kritisch eingestellt gegenüber staatlichem Dirigis-

mus, können wir uns auch nicht für Strafbestimmungen erwärmen, die diesen Dirigismus flankieren. Dementsprechend unterstützen wir alle Anträge, die darauf ausgehen, die Rechtshilfe in diesem Bereich zu begrenzen. Das heisst nicht, dass wir für die wirtschaftlichen Nöte anderer Staaten kein Verständnis hätten. Wir glauben aber, dass sie primär nicht durch massive Strafandrohungen, durch Repression, durch Symptombekämpfung, sondern vorab durch eine massvolle, die Entfaltungsfreiheit des einzelnen respektierende Wirtschaftspolitik gemildert werden müssten. Eine entsprechende internationale Zusammenarbeit gehört dazu. Wir schliessen nicht aus, dass sich unser Land in diesem Rahmen an Abkommen beteiligt, die möglicherweise auch Bestimmungen über die Rechtshilfe enthalten. Artikel 1 des Gesetzentwurfes enthält denn auch richtigerweise einen entsprechenden Vorbehalt.

Eine einseitige Bereitschaft zur Rechtshilfe, eine Blankovollmacht gewissermassen für die Behörden, mag sie auch in abgeschwächter Form vorgeschlagen werden (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 des bundesrätlichen Entwurfs), lehnen wir jedoch strikte ab.

Eine dritte, grundsätzliche Bemerkung gilt der Frage der Verjährung: Ich glaube, das Problem, das der Bundesrat mit der Zusatzbotschaft aufgeworfen hat, ist würdig, heute in diesem Saal etwas vertieft betrachtet zu werden. Sie kennen die Unterlagen: Der Bundesrat hat mit Zusatzbotschaft vom 6. Juli 1977 die Aufhebung der Verjährung für gewisse qualifizierte Delikte beantragt. Das Problem der Verjährung stand bereits in der Expertenkommission zur Diskussion, wurde eingehend geprüft, und die Expertenkommission kam zum Ergebnis, man solle in dieser Richtung keine Aenderung am geltenden Recht vornehmen. Die Aufhebung der Verjährung wurde denn auch in der bundesrätlichen Botschaft zu diesem Rechtshilfegesetz nicht weiter verfolgt. Der Bundesrat hat – ich verweise auf Seite 7 der Botschaft vom 8. März 1976 – mit nach unserer Meinung zutreffender Begründung die Aufhebung der Verjährung abgelehnt. Und dann – Sie wissen es – in der Folge der Affäre Menten (Herr Muheim hat insbesondere darauf hingewiesen) kam der Bundesrat nur ein Jahr später auf seine Meinung zurück, um dem Parlament mit einer Zusatzbotschaft die Aufhebung der Verjährung zu beantragen. Sein Ziel war klar: Er wollte, wie er sagte, bessere Rechtsgrundlagen für die Auslieferung von Leuten zur Verfügung haben, die sich der Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder des Terrors schuldig gemacht haben.

Die Aufhebung der Verjährung ist ein grundsätzliches, rechtsstaatliches und rechtsphilosophisches Problem. Es muss deshalb auch gründlich durchdacht werden. Wir kennen in der Schweiz bis heute keine unverjährbaren Delikte. Wir bekennen uns vielmehr zum Grundsatz der Verjährung. Warum? Die Verjährung berücksichtigt einmal menschliche Schwächen. Sie berücksichtigt, prozessual betrachtet, die abnehmende Sicherheit von Zeugenaussagen. Je grösser die zeitliche Distanz zwischen der zu beurteilenden Tat und dem Urteil, desto schwieriger ist es regelmässig für den Richter, sich in das damals Geschehene einzufühlen. Dann: Die Verjährung dient auch der Rechtssicherheit. Sie schützt namentlich auch zu Unrecht Verdächtige vor Strafverfolgung, und sie schützt unsere Gerichte vor Ueberforderung. Die Verjährung dient dem Rechtsfrieden. Eine humane Gesellschaft, wie wir sie sein wollen, kann nicht den Grundsatz ewiger Rache postulieren. Und endlich: Nicht Rache, sondern Resozialisierung ist das Ziel unseres Strafrechts. Rechtsbrecher, die – in ihrer Jugendzeit vielleicht oder unter ganz besonderen Umständen – eine Untat begangen haben, sollen nach diesen Vorstellungen nicht zeitlebens mit der Gesellschaft in Konflikt leben müssen, sollen nicht zeitlebens riskieren müssen, mit der Gesellschaft zu kollidieren. Es ist ja in der Tat glücklicherweise möglich, dass solche Leute sich mit der Zeit wieder auffangen, sogenannte gute Menschen werden. Soll man in diesen Fällen nun vielleicht Jahrzehnte

später dennoch die Leute vor die Schranken ziehen, in einem Zeitpunkt möglicherweise, in welchem die Tat für die Zeitgenossen längst der Geschichte angehört? Ich weiss, dass das Gedanken sind, die nicht sehr populär sind, besonders heute; ich trage sie nicht aus politischen Erwägungen vor, sondern aus persönlicher, rechtsstaatlicher und vielleicht auch rechtsphilosophischer Ueberzeugung. Andererseits sind wir uns natürlich der Tatsache bewusst, dass es Untaten gibt, die angesichts ihrer Ungeheuerlichkeit eine Ueberprüfung der herkömmlichen Verjährungsphilosophie als angezeigt erscheinen lassen. Ihre Kommission konnte nach unserer Auffassung diese Ueberprüfung nicht gründlich genug vornehmen. Wir möchten deshalb nicht bei dem jetzt zum ganzen Verjährungsproblem ja oder nein sagen, sondern plädieren dafür, die Zusatzbotschaft, mit welcher die Aufhebung der Verjährung für bestimmte Deliktgruppen beantragt wird, einer vertieften Prüfung zu unterziehen und der Spezialkommission unseres Rates zu überweisen, die sich mit Gewaltdelikten beschäftigt.

Ich werde im einzelnen bei der Begründung des Minderheitsantrages zu Artikel 107 auf dieses Problem zurückkommen und empfehle Ihnen im übrigen Zustimmung zur Vorlage in der Fassung der Kommissionsmehrheit.

Gut: Als Sprecher der freisinnig-demokratischen Fraktion werde ich mich mit drei Problemkreisen befassen: Erstens mit der Aufgabe und den Grenzen der Rechtshilfe allgemein, zweitens mit der besonderen Problematik der Fiskal- und Wirtschaftsdelikte, und drittens mit der publizistischen Ausschlichtung unserer Gesetzgebungsarbeit zur Unterstützung der Bankeninitiative.

Die freisinnig-demokratische Fraktion ist für Eintreten. Für uns steht die Rechtshilfe in Strafsachen im Spannungsfeld zwischen internationaler Solidarität in der Verbrechensbekämpfung und den Interessen des einzelnen Menschen, der als Beschuldigter zu einem Rechtshilfesuch Anlass gegeben hat, aber auch im Spannungsfeld der Rechtsauffassungen und Interessen des ersuchenden Staates und des Staates, an den sich ein Ersuchen richtet. Kein Rechtsbrecher soll der gerechten Strafe entgehen. Wann aber ist die Strafe gerecht? Wir werden sicher nicht das Strafrecht, wie es jetzt in Pakistan oder in Iran praktiziert wird, durchsetzen helfen. Wir können auch nicht eine Währungs- und Wirtschaftsordnung unterstützen, die sich mit unserer Auffassung des Rechtsstaates nicht vereinbaren lässt. Dem Unrecht, der Willkür, wollen wir nicht Vorschub leisten. Es ist also wichtig, dass das Gesetz den Entscheid über die Rechtshilfe in der Hand unserer Behörden belässt, indem es in Artikel 1 Absatz 3 feststellt, dass aus ihm kein Anspruch auf zwischenstaatliche Zusammenarbeit abgeleitet werden kann und dass es in Artikel 1 Absatz 1bis auch den *ordre public* und andere wesentliche Interessen der Schweiz vorbehält. Das sind Notbremsen, die besonders wichtig werden, wenn die Räte dem Antrag von Herrn Hubacher folgen und die Rechtshilfe allgemein auch für Fiskal- und Wirtschaftsdelikte zulassen sollten.

Die internationale Rechtshilfe setzt eine Gemeinsamkeit der Werte voraus. Schaffen kann sie diese Gemeinsamkeit nicht; sie muss vorhanden sein, damit das Gesetz ohne Bedenken angewendet werden kann. Man muss sich dies vor Augen halten, um die Frage der Rechtshilfe bei den Fiskal-, Währungs- und Wirtschaftsdelikten in ihren richtigen Proportionen zu sehen.

Die Kommission, deren Beratungen sich übrigens auch in diesem Punkt nie vom Boden der Sachlichkeit entfernt haben, hat sich für einen mittleren Weg zwischen Bundesrat und Ständerat entschlossen: grundsätzlich wird Rechtshilfe nicht gewährt bei Taten, die ausschliesslich – dieses vom Ständerat gestrichene Wort wurde wieder eingefügt – auf eine Verkürzung fiskalischer Abgaben gerichtet erscheinen oder Vorschriften über währungs-, handels- oder wirtschaftspolitische Massnahmen verletzen. Als Ausnahme kann Rechtshilfe aber geleistet werden,

wenn Gegenstand des Verfahrens ein Abgabebetrag oder damit verbundene Urkundendelikte sind.

Ich will Ihnen nicht verschweigen, dass in unserer Fraktion gegenüber dieser Ausdehnung der Rechtshilfe auf bestimmte Fiskaldelikte Bedenken geäussert wurden, vor allem im Hinblick auf die Steuergesetze und die Fiskalbürokratie einzelner europäischer Länder, die scheinbar ein korrektes Verhalten bedeutend schwieriger machen als die unsrigen. Es wurde eingewendet, dass anstelle einer gesetzlichen Regelung diese Rechtshilfe in Verträgen mit Staaten geordnet werden könnte, die ähnliche Steuergrundsätze wie die Schweiz haben.

Es sind zu dieser Frage seit jeher – und nicht nur in unserer Fraktion – verschiedene Auffassungen vertreten worden, sogar von den gleichen Leuten, aber zu verschiedenen Zeiten. 1931 hat eine Subkommission der internationalen Strafrechts- und Gefängnis-Kommission unter massgeblicher Mitarbeit des früheren Direktors unserer Justizabteilung, Professor Delaquis, einen Typus-Auslieferungsvertrag vorgelegt, der die Privilegierung der Fiskaldelikte abschaffen wollte. Sechs Jahre später schon, 1937, angesichts der nationalsozialistischen Blutjustiz in Steuer-sachen, hielten die Verfasser jenes Entwurfes dafür, dass das Auslieferungsverbot wegen fiskalischer Delikte – wie es auch im geltenden schweizerischen Gesetz von 1892 enthalten ist – berechtigt war.

Dieses Verbot von 1892 gilt freilich nur, soweit eine Tat ausschliesslich fiskalische Vorschriften verletzt und nicht, soweit sie darüber hinaus gleichzeitig einen Tatbestand des gemeinen Rechts erfüllt. Ich gebe für diese juristische Ziselierarbeit, die wiederholt auch das Bundesgericht beschäftigt hat, ein Beispiel: Wird in Deutschland eine Zollrückvergütung mittels einer gefälschten Urkunde erschlichen und flieht der Täter in die Schweiz, so wird er heute wegen der Urkundenfälschung ausgeliefert, aber nur unter der Bedingung, dass er nicht auch wegen der mit der gleichen Tat begangenen Verletzung der Zollvorschriften bestraft wird. Nach der Fassung des Ständerates könnte in Zukunft in diesem Fall überhaupt keine Rechtshilfe mehr geleistet werden, da die ganze Tat ja, wie es in der ständerätlichen Fassung heisst, auf eine Verkürzung fiskalischer Abgaben gerichtet erscheint. Nach der Kommission des Nationalrates soll nun Rechtshilfe gewährt werden, wobei die Tat nicht mehr in etwas künstlicher Weise in ihre fiskalischen und gemeinrechtlichen Teile zerlegt wird.

Unsere Fraktion hat dieser Lösung mehrheitlich zugestimmt. Massgebend war dabei auch die Ueberlegung, dass wir gemäss Artikel 1 Absatz 1 bis unter Berufung auf unseren *ordre public* ablehnen würden, einem konfiskatorischen Steuersystem Rechtshilfe zu leisten.

Was nun die Rechtshilfe bei Verletzung von währungs-, handels- und wirtschaftspolitischen Vorschriften betrifft, können wir dem Minderheitsantrag von Herrn Muheim nicht folgen. Wir schliessen allerdings auch für diese Tatbestände eine Rechtshilfe nicht grundsätzlich aus. So können wir uns vorstellen, dass ein Abkommen über wirtschaftliche und Währungszusammenarbeit der OECD-Länder auch durch Strafbestimmungen und die Verpflichtung zu gegenseitiger Rechtshilfe gesichert sein könnte. Nach Artikel 1 Absatz 1 des Gesetzes gehen ja die internationalen Vereinbarungen dem Gesetz vor. Eine im Gesetz verankerte Rechtshilfe je nachdem aber, wie sie der Minderheitsantrag will, nach Massgabe der schweizerischen Interessen, die bei einer Ablehnung gefährdet sein könnten (mit andern Worten: entsprechend dem Druck, der auf uns ausgeübt wird), lehnen wir ab. Im einzelnen werde ich mich dazu bei der Beratung des Artikels 3 äussern.

Ich komme zum dritten und letzten Teil meiner Ausführungen, nämlich den publizistischen Manipulationen um die Frage der Rechtshilfe bei Währungsdelikten. Man könnte dieses Kapitel unter die Ueberschrift stellen: Der Unfug mit den 24 Milliarden. Ausgangspunkt ist die einer Sta-

tistik der Nationalbank zu entnehmende Tatsache, dass sich Ende 1976 23,8 Milliarden Franken aus Entwicklungsländern auf Schweizer Banken befanden. Wieviel davon Fluchtgelder sind – also illegal in die Schweiz gekommen sind, damit Gegenstand des Antrages von Herrn Muheim sein könnten –, lässt sich nicht präzise abschätzen. Das hat «Brot für Brüder» in einer Dokumentation zuhanden unserer Räte ausdrücklich festgestellt. Viel sicherer gibt sich aber Herr Rudolf Strahm, einer der Väter der sozialistischen Bankeninitiative. In der «Reformatio» (März 1978) behauptet er: «Sicher mehr als die Hälfte dieser Summe» (das heisst der 24 Milliarden) «sind illegale Fluchtgelder.» Herr Strahm wird aber überboten durch Herrn Walter Wolf, Redaktor des Evangelischen Pressedienstes. Wolf schreibt am 20. Februar dieses Jahres: «Es ist denn auch ein unerträglicher Gedanke, dass wir Schweizer den geringsten unserer Brüder mit der linken Hand über unsere geheimen Bankkonti das Elfache (22 Milliarden) wieder wegnehmen, was wir ihnen mit der rechten Hand über unsere Entwicklungshilfe (2 Milliarden) seit eh und je gegeben haben.»

Für ein publizistisches Seminar wäre es eine dankbare Aufgabe, diese Eskalation in der Desinformation nachzuzeichnen, also zu zeigen, wie aus einer Vermutung eine halbe und dann eine ganze Sicherheit werden kann und wie Dinge miteinander verglichen werden, die gar nicht vergleichbar sind.

Bei der Beratung von Artikel 3 wird der Moment sein, die ausführliche Stellungnahme von Direktor Ehrsam von der Nationalbank dazu zu zitieren und damit einigen künstlichen Nebel zu zerstreuen.

Frau Blunschy: Die CVP-Fraktion begrüsst es, dass die Rechtshilfe in Strafsachen gesetzlich geregelt werden soll. Wir haben zwar ein Auslieferungsgesetz, das den wichtigsten und einschneidendsten Fall der Rechtshilfe regelt. Es stammt jedoch aus dem letzten Jahrhundert. Alle andern Formen der Rechtshilfe in Strafsachen, die sogenannte kleine Rechtshilfe, wie Ermittlungen und Beweiserhebungen für ein ausländisches Strafverfahren sowie die stellvertretende Strafverfolgung und die Vollstreckung fremder Strafentscheide, sind bisher nicht gesetzlich geregelt. Die Praxis hat zwar gewisse Grundsätze der Rechtshilfe entwickelt und durch einzelne Staatsverträge, insbesondere durch den Staatsvertrag mit den USA, sind entsprechende Regelungen getroffen worden. Eine umfassende Kodifizierung dieser Rechtsmaterie fehlt jedoch bis heute. Kriminalität macht nicht Halt an Landesgrenzen. Wer Straftaten begangen hat, versucht oft, sich ins Ausland abzusetzen. So kann es vorkommen, dass ausländische Straftäter sich in der Schweiz aufhalten, oder Komplizen in der Schweiz haben. Das Gesetz verfolgt ein zweifaches Ziel. Es soll einerseits ein Instrument sein für eine bessere Bekämpfung der internationalen Kriminalität. Es soll aber andererseits den Schutz der durch ein Strafverfahren Betroffenen verstärken, nämlich den Schutz des Angeschuldigten, des Zeugen oder desjenigen, der Akten edieren soll. Das Gesetz versucht, in ausgewogener Weise beiden Zielen zu entsprechen, ohne alle Einzelheiten lückenlos regeln zu können. Die Vorlage enthält zwei heikle und umstrittene Punkte. Die Rechtshilfe bei Fiskaldelikten und die Aufhebung der Verjährung für Kriegsverbrechen und Terrorakte.

Im geltenden Auslieferungsgesetz wird die Rechtshilfe ausgeschlossen bei Fiskaldelikten. Wenn für den Fall der Auslieferung noch ein gewisses Verständnis für die Ablehnung der Rechtshilfe bei Fiskaldelikten aufgebracht werden kann, so ist eine völlige Ablehnung auch im Falle der sogenannten kleinen Rechtshilfe, die neu im Gesetz ebenfalls geregelt wird, fragwürdig. Der Bundesrat hat denn auch eine Ausnahmemöglichkeit vorgesehen, wenn die Ablehnung wesentliche Interessen der Schweiz erheblich beeinträchtigen kann. Der Ständerat ist hier dem Bundesrat nicht gefolgt. Eine Korrektur drängt sich auf. In den letzten Jahren hat sich die Einsicht durchgesetzt, dass es

ebenso verwerflich ist, den Staat zu betrügen, wie es verwerflich ist, Private zu hintergehen und zu betrügen. Die CVP-Fraktion befürwortet die Fassung der nationalrätlichen Kommission zu Artikel 3 Absatz 3, wonach bei Fiskaldelikten und bei Verletzung von Vorschriften währungs-, handels- oder wirtschaftspolitischer Art Rechtshilfe möglich sein soll, wenn es sich um einen Abgabebetrag oder um damit verbundene Urkundendelikte handelt. Diese Fassung geht auf einen Antrag von Nationalrat Arnold Koller zurück und stellt einen bedeutenden Schritt dar zur Lockerung des bisherigen Ausschlusses jeglicher Rechtshilfe in solchen Straffällen. Besonders stossende Fälle könnten damit inskünftig erfasst werden.

Persönlich werde ich auch dem Zusatz der Minderheit der Kommission zu Artikel 3 Absatz 3 zustimmen, der zum Antrag der Kommissionsmehrheit auch den Antrag des Bundesrates wieder aufnimmt.

Im Verkehr mit Entwicklungsländern müssen wir immer wieder feststellen, dass diese Länder erheblich geschädigt werden können durch Missachtung ihrer währungs- und handelspolitischen Vorschriften. Solche Machenschaften widersprechen der schweizerischen Entwicklungspolitik und damit auch wesentlichen Interessen der Schweiz.

Der zweite heikle Punkt dieser Vorlage wurde uns vorgelegt in der Zusatzbotschaft des Bundesrates vom 6. Juli 1977 mit dem Antrag, durch Artikel 107 Absatz 2 des Rechtshilfegesetzes einen neuen Artikel 75 bis in das Strafgesetzbuch aufzunehmen. Die CVP-Fraktion stimmt mehrheitlich der damit vorgeschlagenen Aufhebung der Verjährung bei Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschheit zu. Es handelt sich um besonders verabscheuungswürdige Verbrechen. Der Ruf nach deren Unverjährbarkeit entspricht einer weltweiten Auffassung, die in verschiedenen ausländischen Gesetzgebungen ihren Niederschlag gefunden hat. Persönlich habe ich hier allerdings einige Bedenken; denn jede Verjährung hat einen tieferen Sinn. Die lange Zeitspanne sollte es leichter machen, zu vergessen und zu verzeihen. Es ist äusserst schwierig, nach Ablauf von mehr als 30 Jahren den Tatbestand noch genau abzuklären. In vielen Fällen dürfte das Strafverfahren wegen Beweisnotstandes im Sand verlaufen. Zudem ist die Abgrenzung zwischen Verbrechen problematisch, die nach wie vor verjähren und solchen, die inskünftig keiner Verjährung mehr unterliegen sollen. Es gibt Einzeltaten, die an Sadismus und Grausamkeit den Kriegsverbrechen in keiner Weise nachstehen. Das Opfer selbst empfindet die Tat als ebenso verwerflich, ob es nun allein oder mit andern Leidensgenossen betroffen wird.

Die übrigen Punkte der Vorlage bieten keine besonderen Schwierigkeiten, abgesehen davon, dass es sich um eine anspruchsvolle Gesetzesmaterie handelt, mit der die meisten Mitglieder unseres Rates zum Glück im täglichen Leben kaum in Berührung kommen.

Die CVP-Fraktion befürwortet Eintreten auf das Rechtshilfegesetz.

Matossi: Ich spreche im Namen der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei, welche einstimmig für Eintreten auf dieses Geschäft ist. Wir hätten es zwar gerne gesehen, wenn man dieses äusserst komplizierte Monstergesetz als Rahmengesetz konzipiert hätte, in welchem nur Grundsätze aufgestellt werden, mussten aber im Verlaufe der hochinteressanten Kommissionsberatungen einsehen, dass neben der eigentlichen Rechtsetzung immer wieder Handhaben für den Praktiker in das Gesetz eingebaut werden mussten. Das neue Gesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen beschlägt ein ausgesprochenes Spezialgebiet der internationalen Rechtsprechung, welches nur wenige Spezialisten beherrschen können. So ist es nicht verwunderlich, dass einige massgebende Juristen – à propos, die ganze Kommission bestand ausser mir aus massgebenden Juristen und Juristinnen – gestanden, dass sie sich wahrscheinlich hüten würden, einen Fall internationaler Rechtshilfe zu behandeln, ohne die Spezialisten des

Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes zu Rate zu ziehen.

Ohne in unserem kurzen Eintretensvotum auf Details einzugehen, möchten wir jetzt schon signalisieren, dass die grosse Mehrheit unserer Fraktion bei der pièce de résistance – das ist der Artikel 3 Absatz 3, welcher die Gründe für den Ausschluss von Ersuchen regelt – der Fassung der Mehrheit der Kommission des Nationalrates zustimmt. Wir betrachten Steuerbetrug nicht als Kavaliärsdelikt und möchten hier unter gewissen Bedingungen Rechtshilfe gewähren. Ebenso bestimmt lehnen wir aber Rechtshilfe ab, wenn es sich um eine Tat handelt, welche Vorschriften über währungs-, handels- oder wirtschaftspolitische Massnahmen verletzt. In solchen Fällen steht es uns frei und ist es erwünscht, wenn wir bei Staaten mit gleicher Rechtsauffassung und ähnlicher politischer und wirtschaftlicher Struktur bilaterale Abkommen über Rechtshilfe auf dem Gebiete der Währung und der Wirtschaftspolitik abschliessen. Als Beispiel dient hier der in der Botschaft und auch heute bereits erwähnte Staatsvertrag mit den Vereinigten Staaten von Amerika über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen vom Oktober 1975, oder die verschiedenen bilateralen Abkommen über Doppelbesteuerung.

In diesem Sinne ersuche ich Sie im Namen meiner Fraktion, auf das Geschäft einzutreten und der Mehrheit unserer Kommission zuzustimmen.

M. Grobet: Le groupe socialiste apporte son appui au projet de loi d'entraide pénale. Cette loi répond à un besoin manifeste et comble une lacune importante de notre législation. En effet, avec le développement extraordinaire des relations internationales et des possibilités de déplacement, l'entraide pénale a pris un essor important et ne manquera pas de prendre toujours plus d'importance à l'avenir. Or, à l'exception de l'extradition, la matière n'est pas réglée en Suisse par voie légale et il était devenu indispensable, urgent même, de codifier la pratique et d'instituer un certain nombre de règles dans un domaine touchant de façon directe à la fois les intérêts de la société et ceux de l'individu.

Cette tâche n'était pas facile car l'entraide pénale constitue incontestablement un des domaines les plus complexes du droit, touchant à la fois le droit matériel, le droit de procédure et les relations interétatiques. De manière générale et sous réserve de l'article 3, sur lequel je reviendrai tout à l'heure, le projet élaboré par le Conseil fédéral, avec les correctifs apportés par le Conseil des Etats et notre commission, nous paraît dans l'ensemble satisfaisant, réalisant un juste équilibre entre les intérêts généraux et ceux du justiciable, même si certains de ses principes appellent des réserves chez certaines d'entre nous. A ce sujet, nous ne pouvons que nous féliciter de ce que la commission du Conseil national ait accepté les diverses propositions que nous avons faites en vue du renforcement des droits du justiciable et qui vont dans le sens du droit moderne. Il s'agit en particulier de la possibilité, prévue à l'article 18, pour le justiciable de se faire représenter à l'occasion de certains actes de procédure où il ne peut pas être présent lui-même, ce qui est important en relation avec l'article 62, afin de permettre à la personne concernée d'assister concrètement, par l'entremise d'un mandataire, à l'audition d'un témoin par commission rogatoire. De même, la commission a maintenu à ce même article 62 la version du Conseil fédéral instituant un droit pour l'intéressé de consulter le dossier et d'assister ou de se faire représenter aux audiences d'enquête et autres actes d'entraide. La commission a également institué à l'article 18a l'obligation, en ce qui concerne les décisions, d'indiquer la voie de recours, dont le délai a été par ailleurs légèrement augmenté dans une autre disposition de la loi.

Enfin, innovation importante, l'obligation d'informer la personne concernée de ses droits en matière de recours, d'assistance par un mandataire et d'obtention de l'assis-

tance judiciaire, qui a été instituée à l'article 47, est étendue à l'article 39, c'est-à-dire au moment de l'arrestation provisoire par la police.

Des restrictions bienvenues ont par ailleurs été apportées au cas de l'extradition pour que l'ordre public suisse soit respecté. C'est ainsi qu'à l'article 33, il est prévu que l'entraide ne sera pas accordée si la personne poursuivie risque d'être soumise à un traitement portant atteinte à son intégrité corporelle, ce qui vise non seulement la peine qui pourrait lui être infligée, mais surtout les conditions de détention. De même, à l'article 91, il a été spécifié que la sanction prononcée à l'étranger n'est exécutée en Suisse que dans la mesure où elle ne dépasse pas le maximum de la peine prévue par le droit suisse pour une infraction de même nature.

L'article 93 pose le principe de l'obligation faite au juge de refuser l'exécution si certaines conditions ne sont pas remplies. Enfin, il est proposé de biffer l'anomalie criante résidant dans l'article 95, qui aurait permis d'exécuter en Suisse des sanctions que notre droit pénal ignore.

Toutes ces questions ont été résolues de façon bienvenue et si elles peuvent paraître très techniques à certains, elles revêtent néanmoins une grande importance sur le plan des droits de l'individu et elles doivent être l'objet d'une attention toute particulière dans un Etat de droit démocratique comme le nôtre, attaché au respect des droits de l'homme tels qu'ils sont généralement admis.

L'essentiel des débats de la commission a toutefois porté sur l'article 3 et plus particulièrement sur son 3e alinéa, qui institue une restriction très importante à l'entraide judiciaire que peut accorder la Suisse et qui s'ajoute aux autres restrictions déjà prévues aux articles 1er et 2 ainsi qu'aux alinéas 1 et 2 de l'article 3.

De quoi s'agit-il? Le Conseil fédéral propose de déclarer irrecevable la procédure d'entraide visant un acte qui paraît tendre exclusivement à diminuer des recettes fiscales ou contrevient à des mesures de politique monétaire, commerciale ou économique. C'est-à-dire que le Conseil fédéral, qui admet l'entraide judiciaire pour les délits ordinaires, propose une exception d'une grande importance pour les délits fiscaux, monétaires et économiques. Le Conseil fédéral reconnaît pourtant dans son message que ce principe est difficile à justifier. La transformation d'un Etat d'autrefois en un Etat social fondé sur le droit fait qu'il apparaît aujourd'hui bien problématique. L'affaiblissement de la capacité financière de l'Etat constitue une atteinte portée aux forces qui assurent et facilitent la vie des membres de la communauté nationale. Il s'ensuit qu'à l'étranger comme chez nous, l'évolution du droit tend de plus en plus à supprimer ou du moins à réduire le privilège consenti en matière de délits fiscaux (FF 1976 II, p. 440).

En contradiction avec cette proclamation, le Conseil fédéral propose néanmoins l'exclusion de l'entraide pour les délits fiscaux, monétaires et économiques pour des raisons qui paraissent inexplicables, mais dont l'origine apparaît toutefois à travers le message du Conseil fédéral, où il est expressément fait état d'un projet conforme aux exigences des milieux de l'économie et des banques. Quel aveu! Une fois de plus, la démonstration est fournie que le Conseil fédéral est sous la coupe du Vorort et des grandes banques, qui dictent leurs conditions. Les milieux économiques puissants tiennent le Conseil fédéral sous leur coupe et ce ne sont pas les autorités constituées de notre pays qui gouvernent, mais ces mêmes milieux.

De quoi s'agit-il? Une fois de plus, il s'agit du maintien du secret bancaire dans un certain nombre de domaines qui constituent le champ d'activité privilégié de nos banques, à savoir l'accueil de capitaux en Suisse souvent acquis de façon malhonnête ou qui éludent le fisc de leur pays d'origine, causant à ces pays un très grave préjudice. Nos banques se sont illustrées par l'abri qu'elles ont fourni aux trafiquants de drogues, aux rançons d'enlèvements, aux dictateurs d'un certain nombre de pays qui ont spolié leurs peuples du peu de richesses dont ils dispo-

saient. Les banques suisses ont proclamé qu'elles appliqueraient des règles d'autodiscipline, qu'elles se montreraient restrictives à l'égard des fonds importants déposés par des ressortissants étrangers. On reste toutefois stupéfait par la découverte de certaines affaires, qui ne constituent manifestement que le sommet de l'iceberg.

Dans un excellent document, le Service d'information «tiers monde» rappelle les raisons pour lesquelles l'exception proposée par le Conseil fédéral ne saurait être admise. Au moment où les problèmes du tiers monde sont à l'ordre du jour, où les besoins des pays les plus défavorisés sont incommensurables, il est indispensable que la faible épargne amassée dans ces pays y reste.

Or, de l'aveu même des dirigeants de la Banque nationale – je me réfère notamment aux propos de M. Schürmann – la venue des capitaux en fuite provenant du tiers monde est très importante, même si son volume exact n'est pas connu. A la fin 1976, le montant des capitaux provenant du tiers monde, sans compter ceux des pays producteurs de pétrole, placés en Suisse s'élevaient à près de 24 milliards de francs. A ce montant doit s'ajouter l'argent transitant par d'autres places financières, comme les Bahamas, Singapour, ainsi que les dépôts fiduciaires confiés à des avocats ou des gérants de fortune. La plupart de ces capitaux sont venus en Suisse durant ces quinze dernières années. M. Gut n'a pas contesté tout à l'heure le montant de 24 milliards cité par la Banque nationale. Il s'insurge, toutefois, contre le fait d'avoir invoqué ce chiffre pour dire qu'une partie importante de cette somme était formée de capitaux en fuite. Il est certes difficile de déterminer la part exacte de ces capitaux en fuite. Il n'en demeure pas moins que la somme de 24 milliards de francs est une somme astronomique et qu'il est manifeste que cet argent, que l'on sait avoir été déposé par un certain nombre de personnalités, constitue pour une bonne partie des capitaux qui ont été mal acquis ou qui sont des capitaux en fuite pour des raisons fiscales ou de concussion.

Du reste, M. Lütwyler lui-même – et je fais mention à une citation figurant dans la lettre de «Brot für Brüder» – se demande dans quelle mesure il ne faut pas revoir les dispositions du secret bancaire et relève le tort que ces dispositions telles qu'elles sont appliquées actuellement, causent à notre pays.

La justification politique donnée à l'exception prévue à l'article 3, 3^e alinéa, du projet, réside, selon le message du Conseil fédéral, dans le fait que les prescriptions, en matière fiscale, monétaire ou économique, visent manifestement des buts politiques axés sur les intérêts propres des pays qui les ont prises. C'est oublier qu'en Suisse également, des mesures monétaires et douanières avec sanction pénale ont été prises. Je pense tout particulièrement aux mesures prises pour protéger le franc suisse, pour empêcher l'afflux de capitaux étrangers, notamment des capitaux provenant de l'Italie. On devra peut-être un jour aller plus loin pour protéger notre franc et l'on devrait se montrer compréhensif à l'égard des pays qui se débattent dans de graves difficultés économiques.

Sur le plan de la répression fiscale, notre pays évolue également, même si c'est très lentement, et un jour nous pouvons penser que notre pays connaîtra la répression des délits fiscaux comme dans les autres pays européens. Je me permets ici de rappeler la recommandation 803 du Conseil de l'Europe, relative à la coopération entre les Etats membres du Conseil de l'Europe, pour lutter contre l'évasion et la fraude fiscale internationale telle qu'elle a été votée en avril 1978 par cette assemblée parlementaire. Cette recommandation est extrêmement ferme, c'est un appel solennel aux pays européens pour que «les Etats membres du Conseil de l'Europe abolissent les règles indûment restrictives sur le secret bancaire chaque fois que cela est nécessaire pour faciliter les recherches en cas de fraude fiscale ou de dissimulation de fonds provenant d'autres activités délictueuses, la protection de la vie privée restant garantie». La résolution du Conseil de l'Europe

fait expressément allusion aux évasions fiscales dans des paradis fiscaux européens ou extra-européens et lorsqu'il fait allusion aux paradis fiscaux européens, on sait très bien quels pays sont visés par le Conseil de l'Europe.

Notre pays est par conséquent dans le collimateur du Conseil de l'Europe et dans le collimateur du concert des Etats européens en ce qui concerne sa pratique d'accueil de capitaux érudant le fisc. Cette position devient véritablement intenable dans le concert des pays qui nous entourent. Certes, le Conseil fédéral prévoit une exception à la restriction de l'alinéa 3, à savoir que celle-ci peut être levée lorsque les intérêts importants de la Suisse sont gravement atteints. Il s'agit d'une restriction qui sera difficile à interpréter et qui nous met mal à l'aise dans la mesure où ce n'est pas la situation de l'Etat requérant qui serait déterminante. On peut imaginer que, selon l'importance du pays requérant et les pressions qu'il saura exercer sur notre pays, le Conseil fédéral appliquera avec plus ou moins de retenue cette restriction.

En commission – et je termine par là, Monsieur le Président – nous avons proposé la suppression de l'alinéa 3 de l'article 3, proposition qui est reprise aujourd'hui par M. Hubacher. Devant la volonté manifeste de la majorité de la commission de maintenir le principe de l'alinéa 3, nous avons également, à travers une proposition de minorité qui sera explicitée tout à l'heure par M. Weber, essayé de trouver une solution minimale à ce problème délicat.

Enfin, en ce qui concerne le problème de l'article 70 nouveau du code pénal, j'y reviendrai tout à l'heure lors de la discussion de détail.

M. Aubert: J'apporte ici l'assentiment du groupe libéral et évangélique. Nous estimons que le projet de loi qui nous est présenté est digne d'approbation. Je me bornerai, dans la délibération d'entrée en matière, à faire une seule observation, sur la nature de la loi.

Il y a, dans l'entraide en matière pénale internationale, deux dimensions qu'il faut bien distinguer: d'abord, les rapports internationaux, les droits et les obligations qui lient les Etats entre eux; ensuite, les rapports entre la puissance publique et les particuliers, les droits et les obligations des particuliers envers l'Etat. Il me semble – j'espère du moins l'avoir bien compris – que le projet dont nous délibérons aujourd'hui ne traite que des rapports entre la puissance publique et les particuliers; il ne crée pas d'engagements internationaux.

Les engagements de la Suisse à l'égard d'autres Etats sont, eux, contenus dans les conventions internationales. Voici, par exemple, le début de la Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957: «Les parties contractantes s'engagent à se livrer réciproquement les individus, etc....» Ou encore, à propos de ce qu'on appelle la petite entraide pénale, voici le début du fameux traité entre la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique du Nord du 25 mai 1973: «Conformément aux dispositions du président traité, les parties contractantes s'engagent à s'accorder l'entraide judiciaire.»

En revanche, dans le projet de loi, l'article 1^{er}, 3^e alinéa, dit tout autre chose: «La présente loi ne confère pas le droit d'exiger une coopération internationale en matière pénale.» Je pense qu'il est très important d'insister sur cette différence, qui détermine la nature spécifique de la loi. Que faisons-nous, dans cette loi, sinon de protéger les particuliers contre les excès et les abus des autorités pénales suisses?

Si l'on comprend bien cela, je crois que la discussion sur l'article 3, qui interviendra bientôt, prend un éclairage différent. A l'article 3, 3^e alinéa, la Suisse commence par s'interdire tout acte d'entraide au sujet de certains délits de nature monétaire ou économique; après quoi, par une clause échappatoire que le Conseil fédéral a insérée dans son projet, elle cherche à réduire la portée de cette interdiction. La majorité de la commission du Conseil national, avec le Conseil des Etats, veut l'interdiction sans réserve; la minorité de la commission du Conseil national avec le

Conseil fédéral, demande que l'interdiction ne soit pas absolue. Mais, quel que soit le texte qui prévaudra, tout cela ne concerne que les pouvoirs de l'autorité sur les particuliers. Les Etats étrangers ne pourront tirer aucun droit ni du texte du Conseil fédéral, ni de celui du Conseil des Etats, pas plus que d'aucune des versions de la commission du Conseil national. C'est ce point-ci qui me paraît important et que nous reprendrons tout à l'heure.

Bundesrat Furgler: Als vor drei Jahren der Vertrag mit den USA über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen zur Genehmigung vorgelegt wurde, durfte ich darauf hinweisen, dass noch keine einlässliche gesetzliche Regelung dieser schwierigen Materie bestehe. Der nunmehr vorliegende Entwurf für ein Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen soll diese Lücke füllen. Mir scheint, dort, wo Staaten von der gleichen Idee beseelt sind, nämlich Menschen gerecht zu behandeln, sei dies ein Fortschritt. Herr Gut hat zu Recht darauf hingewiesen, dass eine Gemeinsamkeit der Werte Voraussetzung für derartiges zwischenstaatliches Handeln sei. Ich teile diese Auffassung. Sie haben der Botschaft entnommen, dass der Entwurf auch in vielen Bereichen gesetzgeberisches Neuland betritt. Dabei geht es um die Ordnung einer Verwaltungstätigkeit, die oft mit schwerwiegenden Eingriffen in die persönlichen Freiheitsrechte der betroffenen Menschen verbunden ist. Ich begreife die Frage, die soeben im Votum von Herrn Aubert sichtbar wurde, ob nicht hier der zentrale Punkt des Gesetzes erkannt werden müsse, dass man nämlich die Voraussetzungen, die von Staaten respektiert werden müssten, wenn sie Menschen im Zusammenhang mit Rechtshilfehandlungen auch in ihrem Freiheitsraum einschränken, ob nicht dies so sorgfältig geschehen müsse, dass es unseren eigenen rechtsstaatlichen Ueberzeugungen entspreche. Voraussetzungen also müssen durch Regeln so abgeschirmt werden, dass die Willkür in der Praxis nicht möglich ist. Das hat uns alle als Zielvorstellung bei der Erarbeitung dieses Gesetzes begleitet: Ausbau des Schutzes der Individualrechte gegenüber derartigen Eingriffen – wer möchte bestreiten, dass das gerade in der heutigen Zeit von zentraler Bedeutung bleibe? Für uns ist es eine unabdingbare Voraussetzung; sie führt zur richterlichen Ueberprüfung der Rechtmässigkeit des Handelns, und damit finden Sie in diesem Gesetz auch einen wesentlichen Ausbau des Rechtsschutzes. Die internationale Zusammenarbeit in Strafsachen ist für alle, die sich damit schon befasst haben, ein ausserordentlich komplexes Rechtsgebiet. Es berührt auch sehr viele Materien. Sie spürten es auch aus den so konzisen Voten der Herren Muheim und Duboule sowie der Fraktionssprecher. Sie konnten es auch beim Studium der Botschaft selbst erkennen. Ich denke an das internationale Strafrecht, an das Strafprozessrecht, an das internationale Verwaltungsrecht, an das Staatsrecht überhaupt. Wir haben im Jahre 1966 wichtige Fragen in der Botschaft über den Beitritt der Schweiz zum europäischen Auslieferungübereinkommen und zum europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen ein erstes Mal vorgestellt; ich möchte das nicht wiederholen, ich darf darauf verweisen. Ich darf Sie auch an die Debatte erinnern, die in diesem Saale von Herrn Koller eingeleitet worden ist, dem damaligen Kommissionspräsidenten, als wir den Vertrag Schweiz/Amerika hier beschlossen haben.

Gestatten Sie mir aber doch, dass ich mich kurz mit ein paar wichtigen Fragen zu diesem Bundesgesetz auseinandersetze. Einmal ein Wort zur Notwendigkeit. Sowohl im Ständerat wie auch im Nationalrat wurde in den Kommissionen gerungen, ob man denn legiferieren müsse, oder ob man sich nicht mit dem gleichsam pragmatischen Vorgehen von Fall zu Fall begnügen könne: da ein bilateraler Vertrag, dort ein anderer. Mir scheint, dass neben den in der Botschaft angeführten Gründen – ich verweise auf die Ausführungen zu Beginn der Uebersicht zum Gesetzesentwurf – die unerhörte Zunahme der Kontakte zwischen den Staaten im Zeitalter der Mobilität, der Flugverkehrsmög-

lichkeiten – denken Sie an die 50 Millionen, die per Auto pro Jahr zu uns in die Schweiz kommen –, dass all das natürlich auch seine negativen Seiten hat im Bereich der Delikte. Es kann nicht bestritten werden, dass auch eine starke Zunahme sogar der Gewaltdelikte den Ruf nach vermehrter Zusammenarbeit auf internationaler Ebene verstärkt hat. Diejenigen unter Ihnen, die im Europarat tätig sind, wissen, dass entsprechende Resolutionen gefasst worden sind, sie wissen auch, dass wir – ich erinnere an die Anti-Terror-Bestrebungen – von seiten des Bundesrates eine solche Konvention bereits unterzeichnet haben; Ihnen steht noch die Ratifizierung bevor, sofern dieses Gesetz die Voraussetzungen dafür schafft. Es dürfte heute jedermann klar sein, dass grenzüberschreitende Delikte auch grenzüberschreitend bekämpft werden müssen. Und der Rückstand der internationalen Organisationen und der Völkergemeinschaft schlechthin im Kampf gegen diese Art von Verbrechen ist offensichtlich gross und muss mit Beschleunigung – meine ich – aufgeholt werden. Es kommt hinzu, dass für einen nach den Grundsätzen des Rechtsstaates aufgebauten Staat, wie die Schweiz, die Rechtspflege eine erstrangige Bedeutung hat.

Neben all den wirtschaftlichen Problemen, mit denen wir uns auch in diesem Rate täglich beschäftigen, ist der Beitrag unseres Staates an den Ausbau der Rechtshilfe unter Staaten – ich wiederhole –, die den Menschen ins Zentrum ihrer Politik stellen, unerlässlich. Wenn wir Europa nicht in diesem Sinne stärken, hat es keinen Bestand, und um die Tragfähigkeit der Völkergemeinschaft zu erhöhen, können derartige Arbeiten nicht hoch genug eingeschätzt werden. Es besteht eine eigentliche Krise im Bereich des Rechts vieler Staaten. Wenn Sie wissen, dass nur 380 Kilometer von hier entfernt Freiheitsrechte, die für uns selbstverständlich sind, von Staaten nicht respektiert werden, selbst wenn sie in den Verfassungen stehen, Menschen, die nach Hilfe schreien, keine Rechtshilfe erfahren, weil der Staat mit ihnen macht, was er will. dann begreifen Sie auch, weshalb wir mit dieser Sorgfalt legiferieren. Wir fühlen uns daher – und ich glaube, es ist ein Verfassungsauftrag – verpflichtet, zur Förderung der Rechtspflege in unserem Staat und auch als Beitragsleistung zur Förderung der Rechtspflege in der Völkergemeinschaft einiges, ja sogar viel zu tun. Das bedeutet konkret, dass diese Zusammenarbeit im Bereich der Strafsachen ihre Grenzen nur dort finden soll, wo sie mit der öffentlichen Ordnung zusammenhängende Einrichtungen beeinträchtigen würde. (Ich werde bei der Begrenzung der Rechtshilfe noch einmal kurz auf dieses Problem eintreten.) Das geltende Recht ist in vielem sehr lückenhaft. Die Zusammenarbeit mit dem Ausland, die wir dringend nötig haben, auch im Interesse der Schweizerinnen und Schweizer, selbstverständlich auch der Ausländerinnen und Ausländer, ist stark beschränkt. Wenn ich an die Auslieferung nach dem geltenden Gesetz von 1892 erinnere, dann deswegen, weil es in bezug auf eine ganze Reihe schwerer, zum Teil mit Zuchthaus bedrohter Delikte immer noch nicht zulässig ist, gegenseitig sich diese Hilfe anzubieten; denn diese Delikte können nicht unter einen der Tatbestände subsumiert werden, die nach Artikel 3 des erwähnten Gesetzes in einer abschliessenden Liste als zur Auslieferung Anlass gebend aufgezählt sind. Dort fehlen unter anderem Tatbestände wie Gefährdung des Lebens, wie Wucher, wie Zuhälterei. Auch die andere Rechtshilfe, das heisst die stellvertretende Vornahme von Prozesshandlungen, ist im Verkehr mit Staaten, mit denen kein Staatsvertrag besteht, nur möglich, soweit keine Zwangsmassnahmen angewendet werden müssen, und zwar selbst bei Vorliegen auslieferungsfähiger Tatbestände, weil eine Rechtsgrundlage für die Anwendung der strafprozessualen Zwangsvorschriften fehlt. Die stellvertretende Strafverfolgung im Ausland begangener Delikte – etwas, das alle Strafrechtler heute als hochbedeutsam werten, was wir auch in der Justizministerkonferenz immer wieder ansprechen, auch unter dem Aspekt der Resozialisierung der Täter – ist nur zulässig, wenn die Tat der schweizerischen Gerichtsbarkeit unter-

worfen ist, d. h. nach Artikel 6 unseres Strafgesetzbuches, wenn es sich um eine von einem Schweizerbürger begangene Tat handelt, für die das schweizerische Recht die Auslieferung zulässt. Von diesen wichtigen Delikten, das sei hier kurz erwähnt, können nur wenige aufgrund ausdrücklicher gesetzlicher Vorschriften in der Schweiz verfolgt werden, wenn sie von einem Ausländer im Ausland begangen worden sind, wie zum Beispiel Frauen- und Kinderhandel, Geldfälschung, Fälschung amtlicher Wertzeichen usw. Besteht aber keine schweizerische Gerichtsbarkeit über die Auslandstat, so kann in der Schweiz gegen den Schweizerbürger nichts unternommen werden. Dagegen wird der Ausländer ungeachtet seiner allfälligen Bindungen an die Schweiz ausgeliefert, soweit die Auslieferung zulässig ist. Das alles empfinden wir heute als mit sehr vielen Problemen erfüllt, weshalb wir nach einer Verbesserung dieser Rechtsordnung streben.

Darf ich Ihnen ganz kurz die hauptsächlichsten Mängel des geltenden Rechtes in Erinnerung rufen, damit Ihnen die Entscheide nachher zu den einzelnen Artikeln leichter fallen: Die gesamthafte, einheitliche Beurteilung aller von einem Strafverfolgten begangenen Straftaten wird infolge der hier schon geschilderten Spezialitätswirkung der Auslieferung zurzeit noch verunmöglicht. Das wirkt sich sehr erschwerend auf die Wiedereingliederung der Täter aus. Das führt dann dazu, dass ein Betroffener praktisch von Staat zu Staat zur Aburteilung weitergereicht wird, während wir danach streben, alles zusammen ein für allemal zu erledigen.

Die Anwendung wichtigster Grundsätze des Auslieferungsrechtes auf die andere Rechtshilfe ist nicht gesetzlich geregelt. Das gilt insbesondere für den Grundsatz der Spezialität, wonach die durch Rechtshilfe erlangten Auskünfte nicht nach Belieben in andern Strafverfahren verwendet werden dürfen. Ferner ist der Schutz der Geheimsphäre im Rahmen der Leistung von Rechtshilfe nicht geregelt. Wir müssen das aber tun, wenn wir an die Bedeutung denken, die dieser Schutz für die gesamte schweizerische Staatlichkeit und auch für die schweizerische Wirtschaft hat, durchaus übereinstimmend mit rechtsstaatlichen Grundsätzen – nicht so verstanden, wie es soeben von Herrn Grobet vorgetragen worden ist (ich komme auf ihn noch einmal zurück). Schliesslich werden in stets steigendem Masse Straftaten mit oft hohen Bussen bedroht. In solchen Fällen erscheint es als nicht sehr befriedigend, dass sich der Täter durch Flucht über die Grenze der Strafverfolgung entziehen kann, weil dann auch keine stellvertretende Strafverfolgung möglich ist. Diese immer mehr spürbar gewordene Lücke im strafrechtlichen Bereich und im Bereich der internationalen Strafverfolgung muss geschlossen werden.

Nun zu den wesentlichen Massnahmen: Ein Wort zum so heiss umkämpften Schutz der Geheimsphäre: Von besonderer Bedeutung scheint mir, dass der Entwurf nicht nur die oben erwähnten allgemeinen Grundsätze enthält, sondern auch solche, die einen berechtigten Schutz schweizerischer Interessen umschreiben. Weshalb sollen wir nicht zugeben, dass auch dieser Staat schutzbedürftig ist, dass auch die Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die mit rechtmässigen Wirtschaftsoperationen beschäftigt sind, schutzbedürftig sind? Ich wiederhole also: die Spezialität der Rechtshilfe, Schutz der Geheimsphäre. Das ist im europäischen Rechtshilfeübereinkommen nicht so vorgesehen. Den Geheimnisschutz dehnt der Entwurf auf Geheimnisse aus, deren Schutz im schweizerischen Strafprozessrecht nicht geregelt ist. Ich bin überzeugt, dass wir in der Detailberatung darauf zurückkommen.

Bedenkt man, dass andere Staaten dem Geheimnisschutz in der Rechtshilfe überhaupt keine Beachtung schenken, so darf wohl gesagt werden, dass mit dieser Regelung ein Schritt nach vorn getan wird.

Das bedeutendste Problem, mit dem wir uns auch in der Praxis intensiv zu befassen haben, stellt die Bekanntgabe von Geschäftsgeheimnissen dar. Der Bundesrat hat darauf

geachtet, dass eine Ordnung vorgeschlagen wird, die aus unserer Volkswirtschaft nicht eine Art von «Selbstbedienungsladen Schweiz» für alle andern Staaten macht. Es muss aber hervorgehoben werden, dass die Fälle, in denen die Bekanntgabe einer als solches zu qualifizierenden Tatsache überhaupt einen erheblichen Nachteil für die Betroffenen zur Folge haben könnte, eher selten sind. Das gilt auch für das nach den jahrzehntelangen Erfahrungen in der Praxis für die Industrie besonders wichtige Fabrikationsgeheimnis. Sie ersehen die Zahl solcher Fälle daraus, wenn ich Ihnen sage: Obwohl wir durch die Abteilung Rechtshilfe täglich mit Ersuchen um Beweisaufnahmen zu tun haben, ist die Frage der Bekanntgabe eines Fabrikationsgeheimnisses bis jetzt nicht akut geworden, im Gegensatz zu Geschäftsgeheimnissen schlechthin. Ich erinnere an Fälle, die uns ja auch zum Teil in Spannung versetzten (gemeint ist insbesondere der Fall mit den EG). In bezug auf das Bankgeheimnis ist darauf hinzuweisen, dass eine Bank im schweizerischen Strafverfahren den Strafuntersuchungsbehörden gegenüber voll auskunfts- und editionspflichtig ist. Ich vermag nicht einzusehen, weshalb wir auch in der jetzigen Debatte so tun sollten, als ob diese Banken, nur weil dort sehr viel Kapital angelegt ist, gleich zum vornherein sich schon rechtswidrig verhielten. Ich wiederhole: In bezug auf das Bankgeheimnis besteht das Faktum, dass eine Bank im schweizerischen Strafverfahren den Strafuntersuchungsbehörden gegenüber voll auskunfts- und editionspflichtig ist, und die Banken bejahen im Interesse ihrer eigenen Glaubwürdigkeit auch die internationale Zusammenarbeit in der Verbrechensbekämpfung. In den Hearings, die Ihre Kommission durchgeführt hat, kam das sehr deutlich zum Ausdruck.

Das Instrument, das wir hier schaffen, unter Beachtung von normalen Grenzen, liegt im Interesse der gesamten schweizerischen Rechtsordnung. Ich darf im Zusammenhang mit dem Bankgeheimnis auch darauf verweisen, dass nunmehr in den letzten Jahren neben dem hier erwähnten Bezugsbereich zum Strafrecht, zur Strafprozessordnung, auch die interne Bankenkontrolle ganz wesentlich ausgebaut worden ist. Ich werte das Abkommen zum Erkennen und zum Bekämpfen von Fluchtgeldern als hochbedeutend; es wird auch durch die Schweizerische Bankenkommision (ein Instrument, über das Sie letzten Endes Kontrolle ausüben) selbst kontrolliert. Ich glaube also, dass pauschale Verurteilungen zulasten der Banken fehl am Platze sind.

Die als Spezialität der Rechtshilfe bezeichnete, bereits erwähnte Beschränkung des ersuchenden Staates in der Verwendung der im Wege der Rechtshilfe erlangten Auskünfte und Unterlagen schützt im Ergebnis auch wieder den einzelnen betroffenen Menschen; sie will verhindern, dass die von uns geleistete Rechtshilfe letzten Endes für ganz andere Verfahren missbraucht wird. Wenn wir schon unter den Staaten Rechtshilfe gewähren, dann darf es nicht so sein, dass unter dem Vorwand, eine bestimmte Rechtshilfe zu erhalten, nachher in einem andern Staat völlig anders geartete Tatbestände zulasten des betroffenen Menschen beurteilt werden und – ich würde sagen – unter Missbrauch der angedienten Beweisunterlagen zu einem ungerechtfertigten Nachteil für den Betroffenen führen könnten. Es handelt sich also um eine Massnahme im staatlichen Interesse zur Verhinderung unerwünschter Folgen der vertraglichen Pflicht (die wir akzeptieren) zur Leistung von Rechtshilfe, die aber auch im persönlichen Interesse der Betroffenen liegt.

Gestatten Sie mir noch ein Wort über die Bedeutung der Förderung der sozialen Wiedereingliederung. Zur Beseitigung von Nachteilen der bisherigen Regelung haben wir im Gesetzesentwurf Bestimmungen vorgesehen – einzelne Votanten kamen darauf zu sprechen –, die die einheitliche Beurteilung und damit die Ausföhrung von Gesamtstrafen ermöglichen, was nichts anderes bedeutet, als die Wiedereingliederung der betroffenen Delinquenten zu erleichtern. Das gilt auch für die sogenannte akzessorische Auslieferung, wonach eine Person, die wegen einer auslieferungs-

fähigen Straftat ohnehin ausgeliefert werden muss, auch wegen Handlungen ausgeliefert werden kann, die für sich allein dazu keinen Anlass geben könnten (z. B. mangels genügender Strafdrohung oder weil sie in der Schweiz begangen worden sind).

Dem gleichen Zweck dient die stellvertretende Strafverfolgung, die Sie im vierten Teil des Gesetzesentwurfes geregelt finden, und schliesslich auch die Vollstreckung fremder Strafentscheide nach dem fünften Teil. Damit wird unter anderem auch die Rechtsgrundlage für die Uebernahme der Ueberwachung im Ausland bedingt verurteilter Schweizer Bürger geschaffen sowie für den Vollzug der bedingt aufgeschobenen Strafe im Falle der Nichtbewährung.

Der Gesamtheit dieser Massnahmen, die eine sehr flexible Regelung bringen, kommt erhebliche Bedeutung im Kampf gegen die Kriminalität, aber vor allem auch im Kampf um die Wiedereingliederung fehlbar gewordener Menschen zu. Daneben versprechen wir uns eine Verstärkung und Verbesserung des Kampfes gegen das Verbrechen auf internationaler Ebene. Ich darf Ihnen hier sagen, dass alle Justizminister, die im Europarat tätig sind, diese Art Gesetz, die wir hier vorschlagen, als eine ausserordentlich wertvolle Neuerung angesprochen haben und mit Interesse darauf warten, wie Sie im Parlament dazu Stellung nehmen.

Und nun komme ich zu einem besonders heissen Eisen: Verbrechen gegen die Menschheit, Kriegsverbrechen, Aufhebung der Verjährung. Gestatten Sie mir eine Vorbemerkung. Wir haben ja in der ursprünglichen Botschaft ausgeführt, dass wir das im Bundesgesetz nicht einbringen würden. Nachher hatten wir den Fall Menten erlebt. Gestützt auf die Verfassungsnorm in Artikel 70, die dem Bundesrat die Kompetenz gibt, letztinstanzlich über die Wegweisung zu entscheiden, und in Kenntnis eines Bundesratsbeschlusses aus dem letzten Jahrzehnt gegen Kriegsverbrecher haben wir uns dazu entschlossen, den holländischen Behörden den von ihnen gesuchten Mann zu überstellen. Wir taten das in der Ueberzeugung, dass uns die erwähnte Verfassungsbestimmung diesen Handlungsspielraum gebe und dass es dem Betroffenen zumutbar sei, sich dem Richter in dem Staat zu stellen – ich wiederhole: dem Richter zu stellen, sich beurteilen zu lassen –, den er als Heimat gewählt hat und in dem er Jahrzehnte verbracht hatte. Die aus den Akten ersichtlichen, dem betreffenden angelasteten Verbrechen waren derart, dass ein anderes Handeln dem Bundesrat nicht möglich gewesen wäre. Wir zogen aber die Konsequenz, und wir benützten die erste mögliche Gesetzesnovelle, um dieses Ermessen, von dem ich soeben sprach, durch ein Gesetz abzusichern. Das ist die Ursache, weshalb wir eine Ergänzungsnovelle (Zusatzbotschaft vom 6. Juli 1977) einbrachten.

Sie haben mitverfolgt, wie im Ausland die Staaten um die Aufhebung der Verjährung heftige Debatten führten in ihren Räten. Der Bundesrat beschränkt sich im Antrag an Sie, die Verjährung aufzuheben, auf Schwergewichtstatbestände, deren Scheusslichkeit die geforderte Massnahme rechtfertigt. Ich erinnere Sie an die Verbrechen gegen die Menschheit. Die UNO hat in der sogenannten Genozid-Konvention vom 9. Dezember 1948 fünf sehr summarisch umschriebene Tatbestände erwähnt: die Ermordung von Mitgliedern einer Bevölkerungsgruppe, die schwere Beeinträchtigung der physischen oder geistigen Integrität von Mitgliedern einer solchen Gruppe, die absichtliche Unterwerfung der Gruppe unter Existenzbedingungen, die ihre vollständige oder teilweise Vernichtung zur Folge haben müssen, Massnahmen zur Verhinderung von Geburten in der Gruppe und die zwangsweise Verbringung von Kindern aus der Gruppe in eine andere. Das beschloss die UNO anno 1948. Leider muss ich Ihnen sagen, dass wir in unserer eigenen Regierungspraxis – der Sprechende vor allem im Zusammenhang mit dem Bestreben, eine weitherzige Flüchtlingspolitik zu betreiben, bei den letzten Gesprächen mit UNO-Hochkommissar Hartling vor ganz wenigen Tagen – feststellen mussten, dass solche Tatbestände

auch jetzt wieder hochaktuell sind. Das, was zum Teil im Raum Kambodscha, Vietnam, Thailand geschieht, hat mit diesen Tatbeständen sehr viel zu tun. Es ist also nicht so, dass wir uns sagen können: Unsere Generation, die die Scheusslichkeiten des Nazireiches aus unserer Schweiz heraus mitverfolgt hat, kann sich gleichsam der Hoffnung hingeben, das sei nun endgültig Geschichte. In diesem Sinne bleibt Holocaust aktuell für alle Generationen, auch für diejenigen, die kommen. Ich halte es mit jenen Vorrednern, die da sagten, es genüge nicht nur die Symptome zu bekämpfen. Wir bekämpfen insoweit auch die Symptome, indem wir die Grenzen öffnen und möglichst viele Flüchtlinge hereinlassen. Wir müssen das tun; ich stehe voll dazu. Asylpolitik: Wesentlicher Grundpfeiler unserer Staatspolitik. Aber wir müssen auch den Staaten, die es betrifft, ganz offen im Rahmen unserer eigenen internationalen Möglichkeiten sagen, dass derartige Delikte, Verbrechen gegen die Menschheit, die Zerstörung des einzelnen, einmaligen Menschen – jeder einzelne ist einmalig – für uns etwas Unerträgliches bedeuten. Weil die Scheusslichkeit – ich brauche noch einmal diesen Ausdruck – der Verbrechen gegen die Menschheit oder der Kriegsverbrechen heute lediglich noch eine Ergänzung gefunden haben in der neuesten Form der Terrorakte, wo man also beispielsweise, wie das in Würenlingen geschehen ist, völlig Unschuldige durch Anbringen irgendeiner Zündvorrichtung in einen Absturz verwickelt und sie damit tötet, oder, wo man irgendeinen Zug aus den Schienen bringt und in Kauf nimmt, dass 100, 200 Menschen getötet werden, mit der Behauptung, das sei irgendein politisches Anliegen. All das sind Deliktgruppen, die nach Auffassung des Bundesrates die Aufhebung der Verjährung rechtfertigen.

Sie sind selbst genügend informiert über das, was Kriegsverbrechen waren und sind, welche Art von Experimenten mit lebenden Menschen, welche Art von vorsätzlicher Verursachung grössten Leides mit entsprechender Beeinträchtigung der körperlichen und geistigen Integrität der Person, welche Art der Zerstörung der Menschenwürde. Das erklärt Ihnen, warum ich für meinen Teil, der ich die Verjährung an und für sich voll bejahe – ich darf das Frau Blunschy sagen –, für diese Gruppe von Delikten aus tiefster Ueberzeugung die Auffassung vertrete, es rechtfertige sich, hier die Verjährung aufzuheben. Ich darf auch Herrn Alder sagen, der in sorgfältiger Weise, wie auch die Mitunterzeichner seines Antrags, schon in der Kommission zu diesem wichtigen Problem Stellung nahm, dass wir die Probleme nicht minimalisieren. Wir wissen, was der Zeitablauf bedeutet. Aber wenn wir die Verjährung aufheben für diese Gruppe von Delikten, dann verurteilen wir ja die Betroffenen noch nicht, dann sagen wir nur, es müsse ihnen wegen der früheren Delikte zugemutet werden, dass sie sich dem Richter stellen, selbst wenn sie erst 30 Jahre nach einem solchen Flugzeugabsturz, den sie verursacht haben, oder nachdem sie in einem Konzentrationslager Henkersdienste während Jahren geleistet haben, als Urheber solcher Tortur erkannt werden, und zwar auch dann, wenn sie nachweisen können, dass sie 30 Jahre lang anständige Menschen waren, Kinder hatten und nichts Böses mehr taten. Wie dann der Richter die Beweislage wertet, wie der Zeitablauf für ihn bei der Beweisermittlung wirkt, das kann ich nicht vorausnehmen. Sie haben ja auch Beispiele, wo aus solchen Gründen wegen Beweisnotstand keine Verurteilungen mehr erfolgten. Aber es scheint mir unerträglich, dass Menschen, die das tun – und ich wiederhole: es tun es jetzt wieder Leute, die dann von unseren Kindern ähnlich gewertet werden, wie wir heute die damaligen werten –, nach 30 Jahren in aller Gemütsruhe bei uns auftauchen könnten, und wir müssten sagen: Tut mir leid, sie kommen nicht einmal mehr vor ein Gericht.

Wenn wir der Menschenrechtskonvention, mehr noch: wenn wir dem einmaligen Wert eines jeden Menschen – das ist das A und O der Politik – so grosses Gewicht beimessen, und wenn wir gemeinsam feststellen, dass die Nichtbeachtung dieses einmaligen Wertes eines jeden

Menschen die Ursache aller Krisen in dieser Welt ist, dann müssen wir, glaube ich, so handeln. Das ist Praxis. Mir scheint auch, dass man das ganz offen darstellen soll und auch jenen Regimes, die sich zum Teil sogar demokratisch nennen, die aber diese Menschenwürde mit Füßen treten, immer wieder sagen muss, selbst wenn wir mit ihnen diplomatische Beziehungen haben: In diesem Bereich haben wir unsere eigene Auffassung vom Menschen; sie deckt sich nicht mit der Ihrigen. Das erwarten auch die Menschen, die dort betroffen sind. Wenn ich «dort» sage, meine ich alle Arten von Staaten, die eben diese Menschenwürde mit Füßen treten.

Das war die Ueberlegung, die den Bundesrat dazu geführt hat, Ihnen die Novelle zu unterbreiten.

Ich fasse die Gesamtvorlage wie folgt zusammen: Wir haben mit dem Rechtshilfegesetz die Möglichkeit geschaffen, mit anderen Staaten in viel engerer Weise als bisher zusammenzuarbeiten, um dem einzelnen Menschen Gerechtigkeit widerfahren zu lassen. Noch einmal rufe ich die Gleichwertigkeit der Grundauffassungen an, die eine Voraussetzung zum Arbeiten in diesem Bereich bildet. Herr Gut hat es gesagt.

Wenn ich zum Schluss noch ein Wort zur vielleicht wichtigsten Aenderung sage, die Ihre Kommission gegenüber der vom Ständerat beschlossenen Fassung des Gesetzes vorschlägt, dann ist es ein Wort zur Rechtshilfe in Abgabesachen. Sie hörten hier ja den sehr geharnischten Appell von Herrn Grobet, wobei ich ihm gleich zu Beginn sagen kann: Der Bundesrat ist nicht unter dem Joch des Vororts. Der Bundesrat ist unter dem Joch der Tagesarbeit, aber wir lassen uns von niemandem, von keiner Pressure-group unterjochen, wo immer sie sei. Diesbezüglich dürfen Sie meine absolut verbindliche Erklärung, die hoffentlich auch zu Ihrer inneren Beruhigung führen wird, entgegennehmen. Ich habe im übrigen viel Verständnis, dass Sie jetzt im Wahljahr dieses Thema etwas gar heftig aufgebaut haben, so dass man beinahe den Eindruck hatte, es ginge hier nur noch um Missbräuche in der schweizerischen Volkswirtschaft, in der schweizerischen Privatwirtschaft und in der schweizerischen Bankenwelt. Wir bekämpfen alle Missbräuche, aber den sinnvollen Gebrauch unserer freiheitlichen und sozialen Marktwirtschaft wollen wir uns auch nicht zerreden lassen. Wir sind nicht ein Volk von Delinquenten; es gibt in diesem Staat sicher auch solche, die Rechtsbrüche verursachen und dafür zur Kasse oder vom Richter sogar noch zu mehr gebeten werden. Mir scheint, dass gerade Ihr Rat ja sichtbar macht, dass er auch das Phänomen des Abgabebetruges – nach meiner Ueberzeugung zu Recht – nicht als Gentlemandelikt akzeptiert haben will. Ich verweise auf den Vorschlag Ihrer Kommissionsmehrheit zu Artikel 3 Absatz 3. Das kann einen Wendepunkt in der Strafrechtshilfe bedeuten. Für mich ist es ein logischer Schritt, den der Bund an und für sich bereits 1974 eingeleitet hat mit der Kriminalisierung des Abgabebetruges im Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht. Ständerat und Nationalrat haben damals zugestimmt, dass wir den Abgabebetrag strafrechtlich erfassen, und mir scheint das in jeder Hinsicht gerechtfertigt. Ich wiederhole: von Gentlemandelikt keine Spur! Derjenige, der das tut, schadet der Gemeinschaft in unverantwortlicher Weise. Mit dem Wort «Betrug» ist auch alles umschrieben, was nach den Tatbestandsvoraussetzungen jedem, der das Strafrecht kennt, ausreicht, um zu sagen, so etwas müsse geahndet werden. Ich bin auch froh, dass wir mit diesem Antrag in Uebereinstimmung sind mit der Entwicklung, die unsere eigene Delegation im Europarat auch wieder mitgeprägt hat. Ich darf an die zwei Zusatzprotokolle vom 17. März 1978 zum Europäischen Auslieferungübereinkommen und zum Europäischen Rechtshilfeübereinkommen erinnern. Wir werden diese Protokolle mit den anderen Staaten nicht nur ratifizieren, sondern auch praktizieren. Ich glaube, das ist sinnvoll.

Details, vor allem auch zum Minderheitsantrag, werde ich dann behandeln, wenn die Vorlage beim Artikel 3 beraten wird.

Angesichts der wesentlichen Neuerungen und auch der wesentlichen Fortschritte, die wir im Bereiche des Rechtsstaates damit zustande bringen, ersuche ich Sie höflich, auf die Vorlage einzutreten.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Titel und Ingress – Titre et préambule

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2 und 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 1bis

Bei der Anwendung dieses Gesetzes ist den Hoheitsrechten, der Sicherheit, der öffentlichen Ordnung oder anderen wesentlichen Interessen der Schweiz Rechnung zu tragen.

Art. 1

Proposition de la commission

Al. 1, 2 et 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 1bis

La présente loi doit être appliquée compte tenu de la souveraineté, de la sécurité, de l'ordre public ou d'autres intérêts essentiels de la Suisse.

Angenommen – Adopté

Art. 1a

Antrag der Kommission

Streichen

Art. 1a

Proposition de la commission

Biffer

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 3

Antrag der Kommission

Abs. 1, Abs. 2 Bst. a

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2 Bst. b

besonders verwerflich erscheint, weil der Täter zur Erpressung oder Nötigung Freiheit, Leib oder Leben von Menschen in Gefahr brachte oder zu bringen drohte, namentlich durch Entführung von Flugzeugen, Geiselnahmen oder durch Benützung von Massenvernichtungsmitteln.

Abs. 3

Mehrheit

Einem Ersuchen wird nicht entsprochen, wenn Gegen-

stand des Verfahrens eine Tat ist, die ausschliesslich auf eine Verkürzung fiskalischer Abgaben gerichtet erscheint oder Vorschriften über währungs-, handels- oder wirtschaftspolitische Massnahmen verletzt. Jedoch kann einem solchen Ersuchen entsprochen werden, wenn Gegenstand des Verfahrens ein Abgabebetrug oder damit verbundene Urkundendelikte sind.

Minderheit

(Muheim, Akeret, Aubert, Blunschy, Grobet, Tschäppät, Weber-Arbon)

... Urkundendelikte sind, sowie bei Verletzungen von währungs-, handels- und wirtschaftspolitischen Vorschriften, wenn die Ablehnung wesentliche Interessen der Schweiz erheblich beeinträchtigen könnte.

Antrag Hubacher

Abs. 3

Streichen

Art. 3

Proposition de la commission

Al. 1, al. 2 let. a

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2 let. b

Semble particulièrement répréhensible du fait que l'auteur, à des fins d'extorsion, de chantage ou de contrainte, a mis en danger ou a menacé de mettre en danger la liberté, la vie ou l'intégrité corporelle de personnes, notamment par un détournement d'aéronef, une prise d'otage ou par l'emploi de moyens d'extermination massifs.

Al. 3

Majorité

La demande est irrecevable si la procédure vise un acte qui paraît tendre exclusivement à diminuer des recettes fiscales ou contrevient à des mesures de politique monétaire, commerciale ou économique.

Toutefois, il peut être donné suite à une telle demande si la procédure vise une escroquerie en matière fiscale ou un faux dans les titres commis en connexité avec celle-ci.

Minorité

(Muheim, Akeret, Aubert, Blunschy, Grobet, Tschäppät, Weber-Arbon)

La demande est irrecevable si la procédure vise un acte qui paraît tendre exclusivement à diminuer des recettes fiscales ou contrevient à des mesures de politique monétaire, commerciale ou économique. Toutefois, il peut être donné suite à une telle demande si la procédure vise une escroquerie en matière fiscale ou un faux dans les titres commis en connexité avec celle-ci et, en cas de violation de mesures de politique monétaire, commerciale ou économique, si le rejet est de nature à porter gravement atteinte à des intérêts importants de la Suisse.

Proposition Hubacher

Al. 3

Biffer

Abs. 1 und 2 – Al. 1 et 2

Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Weber-Arbon, Sprecher der Minderheit: Zunächst eine Vorbemerkung: Ich habe das Wort nicht ergreifen wollen in der Eintretensdebatte. Aber ich glaube, es gehört sich, dem Departement zu gratulieren für die ganz ausgezeichnete und mustergültige Protokollführung in dieser Kommission. Die systematische Darstellung verdient Nachahmung in sämtlichen anderen Departementen.

Nun zu unserer Bestimmung des Artikels 3 Absatz 3: Ich möchte sie als den Schicksalsartikel dieses Rechtshilfegesetzes bezeichnen. Warum? Wir haben auszugehen vom Konzept dieses Gesetzes, nämlich von der Gewährung der Rechtshilfe in Strafsachen generell. Im zweiten Abschnitt in Artikel 2 bis 4 wird umschrieben, wann diese Rechtshilfe nicht gewährt werden soll. Artikel 2 erwähnt eine Reihe von verfahrensrechtlichen Mängeln. Ueber diese Frage besteht in der Kommission Einigkeit. Artikel 3 will nun aber ganz bestimmte Tatgruppen von der Rechtshilfe ausschliessen. Auch hier sagen wir ja, beispielsweise gegenüber dem sogenannten politischen Delikt (Abs. 1) mitsamt den Einschränkungen, welche in Absatz 2 umschrieben sind.

Kritisch wird die Sache nun aber bei Absatz 3. Hier will der Bundesrat in seinem Entwurf die Barriere, also die Nichtgewährung der Rechtshilfe, immer dann herunterlassen, wenn die Tat, für welche die Rechtshilfe verlangt wird, fiskal-, währungs-, handels- oder wirtschaftspolitischen Charakter hat. Ein ganz kleines Ventil liess er in seinem Entwurf offen für den Fall, dass ein Veto einem Rechtshilfesuch gegenüber – wie er sich ausdrückt – wesentliche Interessen der Schweiz erheblich beeinträchtigen könnte. Der Ständerat hat den Pflöck noch enger eingeschlagen; die Mehrheit unserer Kommission aber sah ein, dass es auf diese Weise – nach dem Konzept des Ständerates – nicht gehen kann. Ich stelle mit Genugtuung fest, dass in der heutigen Debatte die Fassung des Ständerates nicht wiederaufgenommen worden ist und nicht mehr zur Diskussion steht.

Die Mehrheit unserer Kommission übernimmt zwar die Sperrklausel für alle vier erwähnten Deliktgruppen, fügt jedoch ein wesentliches «Aber» hinzu: Wenn es sich nach Auffassung der Mehrheit um Steuerbetrug, allgemein formuliert um Abgabebetrug, handelt, kann die Rechtshilfe geleistet werden. Wir begrüssen auch von der Kommissionminderheit aus diese Korrektur sehr und unterstützen sie für den Fall, dass Sie Absatz 3, diese Vetoklausel, überhaupt ins Gesetz aufnehmen wollen.

Unser Minderheitsantrag nimmt einen Gedanken des bundesrätlichen Entwurfes wieder auf, der im Antrag der Mehrheit unter den Tisch gefallen ist. Wir müssen uns doch fragen: Was passiert mit den währungs-, handels- und wirtschaftspolitischen Delikten? Sollen sie alle ausnahmslos unter dieses Rechtshilfe-Veto fallen? Wir finden: nein, und zwar dann nicht, wenn – wie es auch Herr Bundesrat Furgler formuliert hat – durch dieses Veto wesentliche Interessen der Schweiz erheblich beeinträchtigt würden. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Kommission zu dieser Frage Hearings durchgeführt hat, unter anderem mit Herrn Direktor Ehrsam von der Nationalbank in Zürich. Er erklärte, man sei von den Notenbanken der massgeblichen Länder her betrachtet zu einer internationalen Zusammenarbeit positiv eingestellt, vor allem soweit sie diesen Bereich der Währungsdelikte betreffe. Auch im Geschäftsbericht der Schweizerischen Nationalbank über das Jahr 1975 wird darauf hingewiesen, es gehe schlecht an, jegliche Rechtshilfe auch bei Devisenvergehen zu verweigern; das passe schlecht zur mittlerweile selbstverständlich gewordenen Kooperation der Notenbanken gegen die internationale Währungsspekulation. Wir sind hier also in guter Gesellschaft, denn das alles sind doch unverdächtige Zeugen, die von der Materie sicher etwas verstehen.

Eine Bemerkung zu den Ausführungen des Kollegen Gut, der den dritten Teil seines Votums unter den Titel stellte «Unfug mit den 24 Milliarden». Herr Gut, ich würde antworten: Unfug ja, aber nicht wegen der angeblichen publizistischen Manipulation, sondern weil wir in Kauf nehmen müssen, dass so und so viele Milliarden von diesem Kapital eben Fluchtgelder darstellen. Ich halte fest: Auch Herr Gut hat, wenn er die erwähnten Prozentzahlen kritisierte, nicht bestreiten können, dass von dieser riesigen Summe ein mehr oder weniger erheblich grosser Teil eben Fluchtgelder sind. Wollen wir nun alle diese grauen bis schmut-

zigen Geschäfte schützen und decken mit einer derart ausdehnend gehaltenen Sperrklausel, wie sie noch die Mehrheitsfassung unserer Kommission präsentiert?

Ich glaube, auch unter diesem Gesichtspunkt muss die Kommissionsminderheit befürwortet werden. Es stellt sich hier nämlich auch grundsätzlich die Rechtsfrage: Wenn in einem Gesetz schon Ausnahmen statuiert werden, sollen sie einschränkend und nicht ausdehnend umschrieben werden. Ich befürchte, wenn Sie hier alle diese drei Deliktgruppen (wirtschafts-, währungs- und handelspolitische Delikte) generell ausnehmen von jeder Rechtshilfemöglichkeit, bringen Sie unsere Regierung über kurz oder lang in unerfreuliche, dem Ansehen der Schweiz sogar abträgliche Situationen. Wollen Sie wirklich eine derartige Gefahr heraufbeschwören durch Verweigerung einer Flexibilitätsklausel in diesem Schicksalsartikel des Artikels 3 Absatz 3? Wenn Sie den Streichungsantrag Hubacher – den ich bereits in der Kommission gestellt hatte – ablehnen, wenn Sie auch den Kommissionsminderheitsantrag ablehnen, bedeutet das einen Freipass für internationale Wirtschaftskriminalität und Währungsdelinquenz.

Der ganze letzte Satz in Absatz 3 ist ja schliesslich eine Kann-Formel; auch hier wieder ein gesetzestechnischer Beitrag zum Grundsatz der Flexibilität in diesem ganzen politisch und rechtlich so wichtigen Neuland, wie das vorhin auch Bundesrat Furgler unterstrichen hat.

Der Kommissionsminderheitsantrag steht unter der Devise: Wenn schon restriktive Vorschriften in diesem Bereich aufgestellt werden sollen, soll die politisch so dringend nötige Elastizität und Beweglichkeit gewährleistet bleiben. Es ist vorhin zu Recht gesagt worden: Man schaut sehr auf uns, was wir hier tun. Sorgen wir dafür, dass der Ruf der Schweiz als Fluchtgeldrefugium nicht noch verstärkt wird.

Hubacher: Wenn ich das ausgezeichnete Referat von Herrn Bundesrat Furgler, das er soeben zu dieser schwierigen Materie hier gehalten hat, in den Konsequenzen überdenke, was darauf in der praktischen Politik getan werden muss, dann könnten wahrscheinlich oder werden wahrscheinlich Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundesrat und dem Antragsteller (Streichen von Absatz 3) entstehen. Wir sind der Meinung, dass die Zielsetzung, wie sie hier in hervorragender Weise von Herrn Bundesrat Furgler formuliert worden ist, eigentlich konsequenterweise dann auch zu dieser Streichung führen müsste, wenn wir den Anspruch erheben wollen, dass unsere moralische, ethische Aussage, unsere Verpflichtung, die sich aus dem Standort des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz ergibt, unsere frühere Devise Neutralität und Solidarität, auch tatsächlich politische Realität in unserer Handlungsweise sein sollen. Oder überspitzt gesagt: Wenn wir bei der Devisen- und Kapitalkontrolle nur einigermassen die üblichen Kontrollvorschriften, wie sie im kleinen Grenzverkehr für das tägliche Ueberqueren im Nachbarraum Basel–Frankreich, Basel–süddeutscher Raum gelten, anwenden, dann glaube ich, reichen die hier vom Bundesrat und von der Kommission vorgeschlagenen Massnahmen nicht aus, um eben diese hohe Zielsetzung auch zu erfüllen. Wir haben ja jetzt soeben dargestellt bekommen, dass wir auch in anderen Fragen umdenken mussten.

Herr Bundesrat Furgler hat gegen den Schluss auch die Flüchtlingsfrage angetönt, die Bereitschaft, hier das optimal Mögliche an Menschlichkeit zu leisten. Ich habe kürzlich die Protokolle der Flüchtlingsdebatte durchgelesen, die hier am 22. September 1942 stattgefunden hatte, die Rede des damaligen Vorstehers des Justizdepartementes, Herrn Bundesrat von Steiger. Wenn ich diese Rede vergleiche mit der heutigen Aussage, dann ist ein himmelweiter Unterschied festzustellen. Es friert einen, wenn man liest, was der Bundesrat 1942 über das Flüchtlingsproblem gesagt hat, und es freut einen, was wir heute darüber gehört haben. Aber ich glaube, dass wir nicht nur in der Flüchtlingsfrage umdenken mussten, sondern dass wir wahrscheinlich auch in dieser Frage der Rechtshilfe bei Kapitalvergehen, beim Geldverkehr, bei Devisengeschäf-

ten, ebenso umdenken müssen. Wir können nicht unsere komfortable Position als Land, das seit 150 Jahren keinen Krieg mehr gehabt hat, das eine Neutralitätspolitik befolgt und erfolgreich als Finanz- und Wirtschaftsland operiert, ausnützen, um immer die Vorteile einzukassieren. Herr Bundesrat Furgler hat erwähnt, der Begriff «Rechtshilfe» werde ja schon 380 Kilometer von hier entfernt völlig anders interpretiert. Ich nehme an, er sei in Richtung Osten gegangen und nicht in Richtung Westen. Gerade hier stellen wir ja fest, dass die kommunistischen Staaten sehr gelehrige Schüler sind. Beispielsweise ist Polen daran, die Praxis, wie wir sie mit dem schweizerischen Bankgeheimnis seit langem führen, zu übernehmen. Hier unterscheiden sich Staatskapitalisten in nichts von den Privatkapitalisten. Wir finden eben gerade diese Politik falsch, ob sie in Ost oder West praktiziert wird. So gesehen, befindet sich unser Ist-Zustand in dieser Frage unserer Meinung nach in keiner sehr komfortablen Situation.

Wenn wir den Antrag stellen, Absatz 3 zu streichen, dann gehen wir davon aus, dass die Bundesratsvariante – ich würde mal sagen – als Gummiparagraph bezeichnet werden muss, der relativ unverbindlich ist. Er lässt eigentlich dem politischen Opportunismus eine offene Tür. Es wird darauf hinauslaufen, dass wir im Prinzip gegenüber Grossmächten nachgeben müssen, weil hier der wirtschaftliche Druck entsprechend stark sein wird, weil hier wesentliche Interessen der Schweiz erheblich beeinträchtigt werden können; aber dass wir dann anderen Staaten gegenüber, die nicht über diese politische, wirtschaftliche und finanzielle Potenz verfügen, eben auch eine andere Praxis loben werden. Die Art, wie wir das Rechtshilfeabkommen mit den USA abschliessen mussten – die Grossbanken mussten sich darin schicken; heute stecken sie das in Podiumsgesprächen jeweils als Feder für ihre eigene Vernunft auf den Hut, aber sie sind ja fast gegen ihren Willen vergewaltigt worden –, ist ein Beispiel dieser «Vogel-friss-oder-stirb»-Politik. Wir meinen also, hier sei die Formulierung des Bundesrates zu unverbindlich. Die Variante Kommissionsmehrheit ist besser als die des Bundesrates. Sie erfasst wenigstens klar und definiert den Steuerbetrug. Aber sie hat ihre Mängel. Längstens nicht alle Kapitalfluchtfälle und Finanzoperationen werden damit abgedeckt, insbesondere nicht die Steuerhinterziehung, und das ist in den weitaus meisten Fällen der Normalfall, nicht Wirtschaftsdelikte und nicht Währungsdelikte. Am weitesten geht von den Anträgen auf der Fahne der Antrag der Minderheit, der eigentlich beide Varianten kombiniert, aber nach unserer Meinung im Prinzip eigentlich nur die am wenigsten schlechte Lösung ist, wenn man Absatz 3 von Artikel 3 nicht streichen will. Wir sind also der Auffassung: Die einzig konsequente Lösung wäre Streichen, und ich möchte darauf verweisen, dass – Herr Rolf Weber hat das gesagt – wir hier eine Art Schicksalsartikel diskutieren. Wir haben es bis jetzt verstanden, relativ ohne grosse Reibungsverluste, als weltweiter Tresor für Steuerflucht zu funktionieren. Ich möchte Sie daran erinnern, dass im Europat die Diskussion über diese Politik schon begonnen hat. Es gibt dazu Erläuterungen. Es ist dort in einem Bericht Peterson sehr deutlich an die Adresse der Schweiz Kritik geübt worden, Kritik im Sinne, dass im Sinne dieser extremen Form die Kapitalflucht, die Steuerhinterziehung privilegiert werde, wie das eigentlich sonst in keinem anderen westeuropäischen Staat zulässig sei.

Wenn wir Absatz 3 von Artikel 3 streichen, so heisst das, dass dann eigentlich diese hohe Zielsetzung, wie sie vom Bundesrat formuliert und wahrscheinlich unter einer internationalen, solidarisch denkenden Notwendigkeit auch diktiert worden ist, berücksichtigt wird. Ich verweise auf den Rechtskonsulenten der Schweizerischen Nationalbank, Herrn Dr. Peter Klausner, der dazu erklärte, dass darüber hinaus die Verweigerung jeglicher Rechtshilfe bei Devisenvergehen – das ist der Fall, ob Sie Kommissionsmehrheit, Kommissionsminderheit oder Bundesrat zustimmen – schlecht zur mittlerweile selbstverständlich gewordenen Kooperation der Notenbanken im Kampf gegen die

internationale Währungsspekulation steht. Auch von dieser Seite her bestehen also grosse Bedenken.

Ich möchte Sie bitten, die unserer Meinung nach für die humanitäre Schweiz adäquate Lösung zu suchen. Es ist gerade heute von einem ehemaligen Direktor einer Versicherungsgesellschaft in der «Basler Zeitung» zu diesem Thema ein interessanter Beitrag erschienen. Auch er ist als ehemaliger Fachmann der Meinung, die Schweiz könne es sich nicht mehr leisten, so weiterzumachen. Er sagt: Wir sind in der Situation, dass wir dem Bergbauern anraten, er solle auf Lawinenverbauungen verzichten, weil wir sie ja im Flachland nicht benötigen. Das sei die Position der Schweiz. Er ist auch der Auffassung, dass mit der Einschränkung des Bankgeheimnisses dann zwar noch nicht absolute Gewähr bestehe, ob jede Steuerhinterziehung und Kapitalflucht abgeschafft werden könne. Das ist aber kein Einwand, schreibt Dr. Maurer, ehemaliger Versicherungsdirektor, denn auch die Polizei könne nicht jedes Verbrechen verhindern, und es würde niemandem einfallen, deswegen die Polizei abzuschaffen. Ich möchte Sie daher bitten, dem Streichungsantrag von Absatz 3 des Artikels 3 zuzustimmen.

Gut: Ich beantrage Ihnen, die Anträge Muheim und Hubacher abzulehnen. Kollega Weber hat mir die Ehre erwiesen, auf meine Ausführungen über den Unfug mit den 25 Milliarden zurückzukommen. Zur Abklärung des Tatbestandes, und damit sie ins Protokoll kommt, ist es nicht unnütz, die Auskunft zu zitieren, die Nationalbankdirektor Ehrsam uns in dieser Sache gegeben hat. Er erklärte wörtlich: «Die Zahl von 25 Milliarden Franken ist sicher falsch; denn was ist Fluchtgeld? Vom Fluchtgeld kann man doch sicher nur sprechen, wenn die Geldbeträge unter Verletzung von Devisenbestimmungen in die Schweiz geschafft wurden. Daher ist wohl niemand in der Lage, den tatsächlichen Umfang solcher Kapitalien bekanntzugeben, nicht einmal die Banken. Auch ist weiter zu fragen: Wer macht eigentlich Kapitalflucht? Ich meine, es sind die regierenden Schichten. Für die Rechtshilfe braucht es aber einen ersuchenden Staat. Die regierenden Schichten werden kaum ein Ersuchen gegen sich selbst stellen. Dazu kommt es erst nach einem Umsturz. Ich glaube daher, das Problem der Kapitalflucht aus Entwicklungsländern ist nicht so einfach.» – Soweit Direktor Ehrsam.

Weiter wies er auf die weltwirtschaftliche Bedeutung dieser Guthaben hin. Stichwort: Recycling der Petrodollars. Festzuhalten ist auch, dass unser Bankensystem mehr Kapitalien in Entwicklungsländer geleitet hat, als ihm daraus zugeflossen sind. Ferner sollte mit den Guthaben der Entwicklungsländer bei unseren Banken nicht allein unsere öffentliche Hilfe verglichen werden, sondern der ganze Kapitalfluss aus der Schweiz in diese Länder, inbegriffen die privaten Investitionen.

Nun zum Antrag Muheim selber: Er ist – und das werden Sie von unserem verehrten Kollegen, wie auch von Herrn Weber, nicht anders erwarten – das Ergebnis eines langen und ernsthaften Bemühens. Aber dieses Ergebnis kann nicht befriedigen.

Damit der Rechtsstaat respektiert wird, müssen seine Vorschriften klar und würdig sein. Zuerst zur Klarheit: In der Kommission ist davon gesprochen worden, dass man gerne den Italienern geholfen hätte, als lastwagenweise Lirenoten in die Schweiz illegal eingeführt wurden. Rechtshilfe setzt nun aber bekanntlich beidseitige Strafbarkeit voraus. Wir hatten damals kein Ausfuhrverbot für Banknoten, sondern das Gegenteil, ein Anlageverbot. Wäre uns nun Rechtshilfe möglich gewesen? Die dazu befragten Experten waren von geradezu klassischer Widersprüchlichkeit. Glaubte der eine, dass mit einer Bestimmung, wie sie Herr Muheim vorschlägt, Rechtshilfe zugunsten Italiens möglich gewesen wäre, so hätte sie der andere abgelehnt, eben weil bei uns keine zum italienischer Ausfuhrverbot für Banknoten analoge Vorschrift bestand.

Die Rechtshilfe für Wirtschaftsdelikte führt uns auch in schwierige Abgrenzungen gegenüber den politischen De-

likten hinein. Professor Schultz – einer der grossen Experten für Rechtshilfefragen und Verfasser des Standardwerkes über das schweizerische Auslieferungsrecht – schreibt auf Seite 460 seines monumental Buches, dass, wenn der Staat das Wirtschaftsleben unmittelbar regelt, Verstösse gegen die Wirtschaftsordnung zu Verstössen gegen die staatliche Macht und damit zu politischen Delikten werden. Wir erinnern uns der drakonischen Strafen, die das nationalsozialistische Regime wegen Wiederhandlung gegen Währungsbestimmungen verhängte. Diese Praxis wurde von den kommunistischen Regimes übernommen. Einer der Experten hat den Fall der Witwe des Dichters Boris Pasternak geschildert, die mit drei Jahren Straflager bestraft wurde, weil ihr Mann ihr die im Westen liegenden Erträge des «Doktor Schiwago» überlassen hatte. Ähnliches geht zurzeit in der DDR vor, wo missliebige Schriftsteller gemassregelt werden, weil sie Werke im Westen publiziert haben und dort über Honorare verfügen.

Ich kann mir die Reaktion mancher Kollegen in diesem Saale vorstellen, wenn wir zum Beispiel Herrn Pinochet Rechtshilfe gewähren wollten oder dem gestern so hart kritisierten Südafrika, das bekanntlich die Devisenausfuhr auch beschränkt. Die Rechtshilfe bei Wirtschaftsdelikten führt uns also in einen Sumpf voller Unklarheiten; sie sollte darum Verträgen vorbehalten bleiben, die wir mit Staaten abschliessen, welche eine ähnliche Rechts- und Wirtschaftsordnung wie wir haben.

Die Bestimmung ist aber auch nicht würdig. Rechtshilfe kann gemäss Antrag Muheim gewährt werden, «wenn die Ablehnung wesentliche Interessen der Schweiz erheblich beeinträchtigen könnte». Sie müssen das genau lesen: Es geht nicht darum, dass die Straftat wesentliche Interessen der Schweiz beeinträchtigt hätte, sondern man fragt sich, ob man es riskieren könne, ein Gesuch abzulehnen, oder ob man nicht besser nachgebe, weil der ersuchende Staat sonst zu Repressalien schreitet. Das Vergehen kann leicht sein, aber dem Staat mag daran liegen, des Täters habhaft zu werden; dann lädt ihn unsere Vorschrift geradezu ein, Druck auf die Schweiz auszuüben. Herr Weber hat in diesem Zusammenhang wiederholt das erstaunliche Wort «Flexibilität» verwendet.

In der Kommission wurde gefragt: Ja, wollt ihr die wesentlichen Interessen der Schweiz wegen eines Falles aufs Spiel setzen, indem ihr nicht ausliefert? Den gleichen Einwand könnte man aber auch bei anderen Fällen der Nichtauslieferung erheben, vor allem bei politischen Vergehen. Hier liegt die Versuchung für den ersuchenden Staat noch viel näher, um jeden Preis beispielsweise einen Attentäter gegen einen Parteiliegenden oder einen Verschwörer zu erwischen. Dieser Staat wird aber von Druck absehen, wenn er von vornherein klar erkennen muss, dass es nach unserem Gesetz keine Rechtshilfe bei politischen Taten gibt. Es gilt hier der von Professor Schultz zitierte Grundsatz: Wenn man Auslieferung nicht grundsätzlich und allgemein gewähren kann, dann muss Auslieferung grundsätzlich und allgemein verweigert werden. Wir müssen klare Verhältnisse schaffen. Die Rechtshilfe darf nicht zum «Selbstbedienungsladen» werden. Wir sind viel besser dran, wenn wir sagen können: Bedauere, unser Gesetz schliesst die Rechtshilfe für diese Fälle grundsätzlich aus; als wenn wir andeuten müssen, dass bei uns sozusagen ein Tarif besteht, dass wir also dann ausliefern oder sonstige Rechtshilfe leisten, wenn unsere Interessen vom Ausland genügend massiv bedroht werden.

Aus all diesen Gründen ist es besser und würdiger, wenn wir die Rechtshilfe dort vorsehen, wo wir selber an Währungsmaßnahmen beteiligt sind, sie also den Verträgen mit Staaten unseres Kulturkreises vorbehalten. Ich beantrage Ihnen also erneut Ablehnung des Antrages Muheim wie auch des noch weiter gehenden Antrages Hubacher.

Gerwig: Ich beantrage Ihnen, dem Streichungsantrag von Herrn Hubacher zuzustimmen. Meines Erachtens genügt der Minderheitsantrag nicht. Wir versprechen in diesem Rechtshilfegesetz generelle Rechtshilfe und schliessen sie

durch Artikel 3 Absatz 3 praktisch in ganz massgeblichen Punkten wieder aus. Schon Artikel 1 Absatz 2 und Artikel 2 Buchstabe b, Herr Gut, sind sehr restriktiv formuliert. Durch die Ziffer 3 laden wir recht eigentlich die Wirtschaftskriminellen und die Kapitalflüchtler ein, unser Steuerparadies für ihre Handlungen, die wir hier ja alle ablehnen, zu benützen. Wir erfassen zwar lückenlos – Herr Bundesrat Furgler hat es gesagt – die Delikte des gemeinen Rechtes und lassen jene, die wir die «Verbrecher mit weisser Weste» nennen und grossen Deliktsummen, ungeschoren. Wir verstossen damit nicht nur gegen die Empfehlungen des Europarates, der zum Kampf gegen die internationale Steuerflucht auffordert und damit gerade auch die Schweiz meint, wir schaden auch direkt einer stabilen internationalen Währungsordnung, die letztlich ja uns allen zugute kommt, und zwar Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

Die Notenbanken kämpfen – Sie wissen es – sehr kooperativ gegen die internationalen Währungsspekulanten im Interesse etwa auch unserer Exportindustrie, und wir lassen absichtlich und in genauer Kenntnis aller Vorgänge der letzten Jahre dieses «Schlupfloch» extra offen. Immer mehr nimmt in allen Ländern das Ausmass von Steuerdelikten, Steuerumgehungen, Steuerbetrügen zu, und die internationalen Praktiken von Steuerflucht und -hinterziehung bringen den Staaten ganz massive Einnahmenverluste, und zwar natürlich auf Kosten ehrlicher Steuerzahler und zugunsten übler Spekulanten.

Das neue schweizerische Recht, das Rechtshilfeabkommen, darf da nicht auch noch helfen, indem es die Rechtshilfe verweigert, wenn Steuer-, Wirtschafts- und Währungsdelikte im Spiele sind, da es dann die dringend benötigte Hilfe verweigert und die Wirtschaftskriminalität einer Sonderbehandlung, einer Vorzugsbehandlung unterzieht.

Herr Gut hat beim Eintreten gesagt: Kein Rechtsbrecher soll der Strafe entgehen. Aber diese Währungsdelinquenten und Kapitalflüchtler sind eben meines Erachtens Rechtsbrecher, und es ist, Herr Gut, ein akademischer Streit, wenn Sie sagen, die Fluchtgelder betragen nicht 25 Milliarden (das weiss ich auch nicht); aber auch 5 Milliarden oder 10 sind schon viel, das kommt nicht auf das Ausmass an. Herrn Gut kann ich vielleicht sagen: Artikel 2 hilft ja mit, für alle Leute, die er erwähnt hat, die etwa vor Pinochet fliehen; da wird ausdrücklich gesagt: Dem Verfahren wird nicht entsprochen, wenn eine Person wegen ihrer politischen Auffassung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe verfolgt wird; Herr Gut, haben Sie hier keine Angst, Artikel 2 und Herr Bundesrat Furgler sorgen schon dafür.

Zu Recht hat daher etwa auch ein Vertreter der jungen CVP in Lausanne am 6. Mai einen Zusatz zum Bankgeheimnis verlangt, damit dieses Geheimnis nicht zur Verschleierung von Tatbeständen dienen darf, die im Gegensatz zu den Menschenrechten und demokratischen Prinzipien stehen. Man kann zum Bankgeheimnis verschiedene Auffassungen haben, aber das will ja niemand, dass das Bankgeheimnis dazu dient; zu allerletzt ja auch anscheinend die junge fortschrittliche CVP. Es gibt kein Menschenrecht, von der Rechtshilfe der Schweiz verschont zu bleiben, wenn man sogenannte nur fiskalische Abgaben verkürzt, oder Vorschriften über die Währungsgesetze verletzt. Hören Sie einmal an, wenn ein einfacher Bürger, wir hier, Steuern hinterzieht, dann ist das Steuerhinterziehung. In diesem Gesetz heisst es dann vornehm «Verkürzung der fiskalischen Abgaben». Das ist ja schon etwas ganz Eigenartiges, wenn man die fiskalischen Abgaben verkürzt. Das darf nicht auch noch von diesem Rechtshilfeabkommen ausgenommen werden.

Nach den Bestimmungen von Absatz 3 können schweizerische Banken im Schutze des Bankgeheimnisses ausländische Kunden ungehindert zur Steuerhinterziehung anstiften, ja, ihnen sogar aktive Beihilfe zur Steuerdefraudation leisten. Es ist äusserst fragwürdig, wenn bei Devisenvergehen Rechtshilfe nicht gewährt wird, obgleich auch wir Schweizer zum Schutze unserer Währung zu Recht ein

ganzes System monetärer Abwehrmassnahmen eingeführt und strafrechtlich sanktioniert haben. Wenn dann auch ausländische Staaten zur Verteidigung ihrer Währung Devisenrestriktionen ergreifen, kann dies durchaus auch im Interesse unseres Landes sein. Solche aktive Beihilfe zu ausländischen Devisenvergehen leisten etwa jene Schweizerbanken, die dauernd und in systematischer Weise mit Kapitalfluchtorganisationen in Italien, Spanien und Frankreich zusammenarbeiten, um ausländisches Vermögen in die Schweiz zu bringen. Das hat erfreulicherweise die Schweizerische Bankiervereinigung erkannt; sie hat mit Schreiben vom 14. Juli 1976 ihre Mitglieder aufgefordert, derart üble Dinge im Interesse des Ansehens unserer Schweizer Banken nicht vorzunehmen. Der generelle Ausschluss von Rechtshilfe bei Fiskal- und Devisendelikten ist weder moralisch noch rechtlich vertretbar. Aus all diesen Gründen – im Hinblick auch auf die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung durch die dadurch nötig gewordene Zusammenarbeit aller Länder – beantrage ich Ihnen Streichung von Absatz 3, Herr Gut, gerade zur Würde und Klarheit unseres Rechtsstaates, notabene auch unseres liberalen Rechtsstaates, den wir hier alle vertreten.

M. Ziegler-Genève: Je viens, bien sûr, défendre la proposition de MM. Hubacher et Muheim mais dans une perspective différente. Il est vrai qu'ici nous sommes au cœur du problème; il s'agit de l'article fondamental de toute cette loi. Je vais faire trois remarques et ensuite vous présenter une conclusion. Une remarque préliminaire d'abord: vous savez tous qu'historiquement, cette loi n'aurait pas été possible sans le véritable viol qu'a subi le Conseil fédéral de la part du gouvernement Nixon – ce gouvernement qui a pris fin par une démission retentissante et par un certain nombre de délits de droit commun. Ce gouvernement Nixon, dans le meilleur style de l'agressivité brutale des grandes puissances, nous a imposé un accord d'entraide judiciaire qui, pour la première fois dans ce pays, a limité le secret bancaire. Tout le débat d'aujourd'hui tourne autour de la problématique des délits monétaires, des règlements en devises, des transferts illégaux provenant essentiellement d'Italie, d'Allemagne et des Etats-Unis. Les exemples qui ont été donnés concernent tous les grandes puissances industrielles. Je le dis très franchement: le capital de fuite venant des Etats-Unis, d'Allemagne, d'Italie, d'Espagne, d'Angleterre, de Suède, je m'en moque. Il ne m'intéresse pas, il n'est pas intéressant. Ce qu'il faut voir et ce qu'il faut discuter ce matin, c'est le problème des milliards et des milliards de capitaux en fuite qui proviennent des pays du tiers monde. Personne ne meurt aux Etats-Unis parce qu'un chef de la mafia, un banquier véreux ou un grand avocat new-yorkais transfère illégalement des millions de dollars en Suisse. Par contre, si Mobutu, si Bokassa, si Suharto, si tous ces philanthropes, ces dirigeants terroristes des pays du tiers monde que je viens de nommer transfèrent massivement – et ils le font – des millions et des millions de dollars dans les coffres-forts de nos banques, à Zurich, à Genève et à Bâle, cela signifie très concrètement, très précisément, la mort de milliers d'enfants, de milliers d'hommes et de femmes. Je vous rappelle deux chiffres. La dette extérieure des 77 pays du Groupe de Lima, c'est-à-dire du groupe qu'on appelle le tiers monde, était de 256 milliards de dollars au 31 décembre 1978. Deuxième chiffre: la FAO vient de publier un rapport, en janvier dernier, qui indique que 15 millions d'enfants âgés de 1 à 15 ans vont mourir de faim durant cette année 1979; 15 millions d'enfants au-dessous de 15 ans dans les 77 pays du tiers monde vont mourir durant cette année 1979. Il y a un lien précis de cause à effet entre la décapitalisation artificielle, criminelle que provoquent les dirigeants de nombreux pays du tiers monde et l'accueil de cet argent ici et la mort quotidienne, horrible, par famine, par sous-alimentation, par tuberculose, et à la suite de toutes ces maladies horribles liées à la sous-alimentation endémique, de milliers et de milliers de personnes dans le tiers monde. Ce matin donc, nous ne dis-

cutons pas de questions de droit formel, nous ne discutons pas de règles de réciprocité, d'un système juridique qui reconnaisse la validité d'une règle sur un territoire national X et la validité de la même règle sur le territoire national Y. Il s'agit de la mort des hommes, d'une causalité précise, il s'agit de mettre fin à ce crime permanent, structurel, que signifie l'accueil massif, chez nous, de capital de fuite par milliards, capital qui vient des pays du tiers monde.

Je traite rapidement les deux autres problèmes. Monsieur Gut, c'est parfaitement vrai ce que vous avez dit: ce sont souvent les dirigeants eux-mêmes des pays du tiers monde qui se livrent à ce trafic d'argent. Je peux vous donner des exemples. Ils sont tirés d'un excellent livre qui vient de paraître à Genève, fait par un jeune socialiste, Urs Haymo, qui est le secrétaire de la «Déclaration de Berne». Ce livre a été traduit au Centre Europe-Tiers monde et il s'appelle *Silence d'argent*. Dans ce livre, qui vient de sortir cette semaine, en vente dans les librairies de Suisse romande, vous trouverez toute la liste, connue aujourd'hui, des transferts illégaux provenant du tiers monde. Par ce livre, M. Haymo nous apprend que ce sont généralement les dirigeants en place des pays du tiers monde qui provoquent l'hémorragie, qui provoquent la décapitalisation la plus violente de leurs économies nationales respectives. Il est vrai que nous n'y pouvons rien. Ne nous biffions ou non cet alinéa, cela ne changera rien au fait que la complicité objective des gouvernements existe. Le Conseil fédéral ne peut rien contre un Mobutu, contre un Videla ou contre un Bokassa aussi longtemps qu'ils sont en place. Mais ces hommes tombent. La révolte populaire gronde partout dans les pays du tiers monde. Partout les tyrans tombent. Mais ceux qui viennent après eux doivent, sous peine de perpétuer la crise économique dans les pays, récupérer ces trésors immenses qui sont déposés chez nous. Ils doivent pouvoir le faire. Les Iraniens doivent pouvoir le faire. Je veux donner un exemple précis. A Genève dure depuis bientôt douze ans un grand procès, c'est le procès Trujillo, que vous connaissez bien. Le dictateur de la République dominicaine Trujillo a été assassiné; le gouvernement de Juan Bosch qui lui a succédé, premier gouvernement démocratique, a introduit l'action en récupération des 9 milliards de dollars volés par Trujillo et ses deux fils (Ramsis et Rafael junior) à Genève. Jusqu'à ce jour, le gouvernement élu de la République dominicaine n'a pas réussi à récupérer un centime de la fortune illégalement transférée du dictateur et de ses deux fils. Entre autres choses, ils ont vidé les réserves d'or de la Banque nationale, de la Banque centrale de Santo Domingo. Jusqu'à aujourd'hui, il n'est pas un centime qui soit venu à la lumière, que les banques suisses auraient rendu au peuple dominicain qui souffre des difficultés économiques que vous connaissez. Il n'est simplement pas vrai, Monsieur Furgler – je me permets de le dire très franchement – il n'est pas vrai que le secret bancaire est levé en cas de délit. Ce n'est pas vrai. C'est vrai quand vous définissez le délit d'une façon aussi restrictive que vous le faites aujourd'hui. Théoriquement, le secret bancaire est levé quand un juge d'instruction inculpe. C'est la fameuse circulaire aux banques, quand il y a présomption de crime. Selon le gentleman's agreement, les banques, normalement, devraient dire: «Le compte est chez nous, il n'est pas chez nous.» Mais le délit fondamental est la violation des règlements sur les devises et les transferts, le délit de la décapitalisation illégale. Chez nous, ce n'est pas un délit parce que nous pratiquons la libre convertibilité. Nous sommes un des très rares pays qui connaissent la libre convertibilité, même la France ne l'a pas, même les grandes nations industrielles qui nous entourent ne l'ont pas. Donc, en général, c'est le régime de l'absence de libre convertibilité. La décapitalisation est un délit non pas dans le ciel bleu, mais un délit précis dans les pays du tiers monde: Par une causalité analytique qu'on peut comprendre, que tout le monde peut comprendre, elle provoque la mort d'enfants.

Je termine en vous disant: regardez le monde tel qu'il est; deux régimes cette semaine sont sur le point de tomber, le régime Somoza au Nicaragua, qui est dans sa phase terminale, qui va tomber peut-être avant dimanche, en tout cas je l'espère, et c'est le régime Bokassa en Afrique centrale, qui va tomber cette semaine ou la semaine prochaine, il n'y a pas de doute. Deux régimes tyranniques vont tomber. L'empereur Bokassa, vous le savez comme moi, a transféré des milliards et des milliards de francs CFA en Suisse. Jeune Afrique en a dressé le tableau et Sylvestre Bangui, son ancien ambassadeur à Paris, qui était son complice jusqu'à récemment, en a donné il y a quinze jours des informations précises. Bokassa possède à Berne, à Spiegel exactement, une grande maison qui est l'Ambassade centrafricaine à Berne mais, en fait, cette maison appartient en propre à Bokassa qui a simplement loué à son ambassadeur à Berne sa grande propriété de Spiegel, ce qu'ignorait le Département politique. C'est pour cette raison que le Département politique a répondu de travers à la question que j'ai posée. Maintenant, *Le monde* a publié l'information et elle n'a pas été démentie. Demain Bokassa tombe. Le nouveau gouvernement va vous demander la restitution de l'argent volé au peuple centrafricain. Vous allez dire au nouveau gouvernement qui, je l'espère, sera démocratique: «La loi suisse ne permet pas la restitution des milliards transférés en Suisse puisque M. Bokassa, ce faisant, a décapitalisé l'économie centrafricaine; ce n'est pas un délit dans ce pays de libre convertibilité comme la Suisse.» Il en va de même pour Somoza. Le trust Somoza à Genève est le trust Vision qui édite la fameuse revue, administrée à Cologny par Rudolf Rapold qui est le gendre de Somoza, le quartier général de la famille Somoza se trouvant à Cologny. Demain Somoza tombe, Rapold prend son avion pour la Floride et le nouveau gouvernement du Nicaragua va vous demander la restitution des biens de la Holding Vision et de toutes les sociétés immobilières, financières, bancaires qui en dépendent. Vous ne pourrez rien faire si la loi reste telle qu'elle est. En conclusion, quand il est question de délit, il faut quitter le terrain du droit formel et chercher la définition du délit qui corresponde à ce qui est notre devoir à nous en tant qu'hommes. Et ce devoir est de maintenir la vie, de la protéger partout où cela nous est possible. Ce matin, nous pouvons protéger la vie de milliers et de milliers d'enfants, de femmes et d'hommes du tiers monde: si nous maintenons cet alinéa 3, si nous refusons la proposition de M. Hubacher, tous ces êtres humains vont connaître dans leurs pays respectifs la décapitalisation, l'augmentation de la dette, l'absorption des entrées de devises – provenant de l'exportation – par le service de la dette, bref la régression économique au-delà du seuil de tolérance, du minimum vital; en fait, ils vont connaître la mort. Il est de notre devoir de biffer cet article, de considérer comme un délit la complicité dans l'acceptation du capital de fuite en Suisse, qui provoque tous les jours et toutes les nuits, dans le tiers monde – les chiffres le prouvent – la mort par milliers d'hommes, de femmes et d'enfants.

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

qui ont contrevenu à des dispositions étrangères? Ou bien, avec la minorité, voulez-vous reconnaître une certaine liberté aux autorités suisses? Notez que, dans ce dernier cas, nous ne les dispensons nullement de respecter la loi. C'est ainsi que la règle de la double incrimination demeurera applicable et peut-être dissipera-t-elle certains espoirs et certaines craintes qui ont été exprimés hier soir et ce matin. La règle de la proportionnalité, elle aussi, devra être respectée, et le droit d'être entendu, et toutes les garanties dont la loi entoure les prévenus. Ce que nous demandons, simplement, c'est un peu plus de liberté pour les autorités suisses. Nous ne voulons pas nous ligoter devant certains délinquants.

Je voudrais maintenant relever quelques objections qui ont été faites ou qui vont l'être. On dit notamment que cette liberté des autorités suisses serait dangereuse. On dit qu'elle se conçoit, à la rigueur, dans un traité, mais non pas dans la loi. On dit enfin, par un raisonnement un peu contradictoire, qu'elle est superflue. Je reprendrai brièvement ces trois ordres d'objections.

D'abord, on dit qu'assouplir l'interdiction est dangereux, parce que c'est exposer notre pays à des pressions de la part d'Etat étrangers. Ici, pour moi, la réponse est simple. Des pressions, il y en aura de toute façon, des pressions qui peuvent être légitimes, d'ailleurs, et ce n'est pas une disposition dans la loi qui les rendra plus fortes. Je ne pense pas que les autorités iraniennes, par exemple, lisent le Recueil officiel des lois fédérales pour savoir comment est faite notre loi sur l'entraide pénale internationale. Si elles veulent exercer des pressions, elles le feront et il appartiendra, à ce moment-là, à nos autorités de montrer – selon le noble langage de notre Conseil fédéral – si elles sont prêtes à y résister; le texte de loi n'y changera rien. Après tout, si un jour nous devons céder à une demande, et je répète qu'il y en a de légitimes, je préfère que nous y céditions conformément à la loi, plutôt qu'illégalement.

On dit aussi qu'il faut prévoir la coopération dans des traités internationaux, avec des Etats que nous connaissons bien, pour une législation que nous pouvons mesurer. Là non plus, je ne suis pas d'accord. Si nous voulons prévoir une coopération, nous la voulons libre, autant qu'il est possible, nous ne tenons pas à la mettre dans un traité international. Je préfère que la coopération soit permise par la loi, je ne désire pas qu'elle nous soit imposée par une convention.

Enfin, on dit que supprimer l'alinéa 3 ou y introduire une clause échappatoire est inutile, parce que nous aurions déjà les moyens juridiques de répondre aux soucis de ceux qui en font la proposition. On allègue d'une part l'article 1er, alinéa 1bis, du projet de loi, d'autre part l'article 102, chiffre 9, de la constitution fédérale.

D'abord l'article 1er, alinéa 1bis, de notre projet: «La présente loi doit être appliquée compte tenu de la souveraineté, de la sécurité, de l'ordre public ou d'autres intérêts essentiels de la Suisse.» Voilà, disent les partisans de la majorité, la clé qu'il vous faut; si c'est nécessaire, la Suisse coopérera. C'est une fausse interprétation. L'alinéa (d'une logique assez curieuse) prévoit simplement que la Suisse pourra refuser la coopération dans certains cas (il me semble qu'elle le peut de toute façon); il ne prévoit pas du tout que la Suisse pourra y consentir. Sur ce point, les débats au Conseil des Etats sont parfaitement clairs.

Reste le recours éventuel à l'article 102, chiffre 9, de la constitution. La majorité nous dit: Ne vous faites aucun souci, s'il y va de nos rapports internationaux, de la sécurité extérieure, le Conseil fédéral saura bien prendre une ordonnance ou des décisions à l'encontre même de la loi que nous aurons votée. Alors ici, je m'adresse à M. Furgler pour lui demander de préciser oralement la réponse écrite que le Conseil fédéral a donnée à une question que je lui avais posée. J'ai posé deux questions écrites pendant toute la législature, un peu dans le même domaine. L'une concernait la procédure dont on a usé à l'égard de M. Menten, en Suisse, et l'autre les pouvoirs que le Conseil fédéral pense tirer de l'article 102, chiffre 9. Je dois

76.033

Rechtshilfegesetz**Entraide en matière pénale. Loi***Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 647 hiervor — Voir page 647 ci-devant

Art. 3 Abs. 3 – Art. 3 Al. 3*Fortsetzung – Suite*

Anträge siehe Seite 659 hiervor

Propositions voir page 660 ci-devant

M. Aubert: Cette fois-ci, c'est en mon nom personnel et non plus au nom du groupe libéral et évangélique que je vous invite à soutenir la proposition de M. Hubacher ou du moins, éventuellement, la proposition de la minorité.

C'est ici qu'il convient de voir la différence qu'il y a entre une convention internationale et la loi en question. Si nous délibérons d'une convention internationale, s'il s'agissait de nous engager envers des Etats étrangers, de nous obliger à leur prêter main-forte dans la poursuite de délits contre leur législation économique et monétaire, je comprendrais que nous soyons circonspects. Mais, en l'occurrence, nous ne demandons pas de nous engager à quoi que ce soit. Nous voulons simplement ne pas nous interdire la coopération. Ce point doit être bien précisé. Avec la minorité, avec M. Hubacher, nous ne voulons pas nous obliger à faire quelque chose, nous voulons simplement ne pas nous l'interdire.

La majorité de la commission pratique l'autolimitation, je dirais presque l'«automutilation». Elle ne veut pas que les autorités suisses puissent le moins du monde participer à certaines enquêtes. Pour notre part, nous sommes pour une plus grande liberté des autorités suisses. En fait, la question est la suivante: Voulez-vous, avec la majorité, garantir la tranquillité et l'impunité à certaines personnes

dire, avec tout le respect que j'ai pour notre gouvernement, que je ne suis vraiment satisfait ni de la réponse qui m'a été donnée en 1977 sur l'affaire Menten, ni de la réponse qui m'a été donnée au mois de juin 1979 sur l'interprétation de cet article 102, chiffre 9. Je vous lis une petite partie de la deuxième question et de la réponse – ce point me paraît important, il s'agit de savoir quand le Conseil fédéral peut violer la loi: «Le Conseil fédéral estime-t-il – c'est un paragraphe de ma question – que ces dispositions (l'art. 102, ch. 8 et 9) lui permettent d'enfreindre les lois et la constitution?» Le Conseil fédéral répond «que les ordonnances édictées en vertu de l'article 102, chiffres 8 et 9, de la constitution l'habilitent à prendre des mesures restreignant les droits fondamentaux – là nous sommes d'accord, comme le législateur peut le faire – ainsi que les autres composants, définis par la constitution et par les lois, du statut juridique des citoyens». Autrement dit, vous vous réservez la possibilité, avec l'article 102, de déroger aux lois qui règlent le statut juridique des particuliers. Vous avez, avec cet article, déjà dérogé à la loi fédérale sur l'extradition de 1892, lorsque vous avez expulsé M. Menten, d'une expulsion orientée qui, en bon français, s'appelle extradition.

Dans l'affaire qui nous occupe aujourd'hui, la loi dont nous délibérons est justement un de ces textes qui définissent le statut des particuliers. J'ai essayé de le dire dans le débat d'entrée en matière. Est-ce que le Conseil fédéral – et là je pose une question tout à fait précise – dans l'hypothèse où la proposition de la majorité de la commission du Conseil national l'emporte – ce que je regretterais pour ma part, mais enfin, on peut imaginer que cela se produise – si donc et le Conseil des Etats et le Conseil national sont d'accord pour ne pas donner de clause échappatoire aux autorités suisses dans la poursuite de délits en matière monétaire et économique, est-ce que le Conseil fédéral est néanmoins d'avis, après que la décision des Chambres aurait été prise avec cette clarté-là, qu'il peut, en se fondant sur l'article 102, prendre une ordonnance qui dise le contraire?

Je soutiens qu'il ne le peut pas et je vous invite, Mesdames et Messieurs, à voter avec M. Hubacher, éventuellement avec la minorité de la commission.

Alder: Rechtshilfe setzt einen gemeinsamen Standard von Werten voraus; das hörten wir heute morgen in verschiedenen Voten. Bei der strafrechtlichen Rechtshilfe ist das ganz typisch: Sie wissen, dass seit Jahrzehnten die Rechtshilfe limitiert war auf ganz klar umschriebene Tatbestände; man wählte die sogenannte Enumerationsmethode.

Der vorliegende Gesetzentwurf geht von einer neuen, einer anderen Konzeption aus. Wir haben heute das Prinzip – oder sollen es bekommen –, dass Rechtshilfe ganz allgemein im Bereich des Strafrechts gewährt, aber gewisse Ausnahmen vorgesehen werden sollen.

Nun ist eine breite Front vor allem aus der sozialdemokratischen Fraktion angetreten und setzt sich gegen den Antrag der Mehrheit zu Artikel 3 Absatz 3 zur Wehr. Ich glaube, Herr Hubacher vergriff sich etwas im Regal, sprach er doch vom Roten Kreuz, von Neutralität und Solidarität, vom Bankgeheimnis, von Flüchtlingen usw. Das ist nicht das Thema, über das wir uns heute unterhalten. Kollege Rolf Weber (ich glaube, ein wenig die Pflichtübung aus seinem Votum herausgehört zu haben) sprach von einem Freipass für die internationale Kriminalität im Bereich der Währungsdelikte. Andreas Gerwig, Du sprachst von Verbrechern mit der ungesunden Weste, die ungeschoren bleiben; und Herr Ziegler wehrte sich gegen Fluchtkapital aus der Dritten Welt. Er erwähnte, dass Herr Bokassa Milliarden in die Schweiz transferiert habe. Mich wundert nur, woher Herr Ziegler das weiss und woher Herr Bokassa das Geld haben soll.

Ich glaube, dieser Absatz 3 eignet sich schlecht als Exerzierfeld im Hinblick auf die Wahlen. Worum geht es eigentlich? Herr Hubacher will – unterstützt durch Herrn Gerwig

– die Rechtshilfe allgemein ausdehnen auf Handels-, Wirtschafts- und Währungsdelikte. Ich weiss nicht, ob sich Herr Hubacher diesen Antrag in seinen letzten Konsequenzen wirklich überlegt hat. Er bedeutet, dass wir für die Verletzung ausländischer währungs-, wirtschafts- und handelsrechtlicher Vorschriften Rechtshilfe gewähren müssten, also für Vorschriften, die – wie jedermann weiss, der mit internationalen Dingen auch nur wenig zu tun hatte – ausserordentlich unübersichtlich sind. Ich halte fest, dass seitens der anderen Staaten, vor allem in Europa – Herr Gerwig – gar keine Rechtshilfe im Bereiche von Handel und Wirtschaft gewährt wird. Ich verstehe also nicht, warum man hier von der Schweiz etwas verlangen will, das die anderen Staaten gar nicht vorsehen.

Wir können aber auch noch etwas tiefer gehen. Wie ist es denn eigentlich – Sie sprachen von moralischen Aspekten –, wenn ein Ausländer konfiskatorischen Steuern ausweichen möchte, wenn er sich vor entschädigungsloser Enteignung schützen will? Wenn er als Flüchtling bei uns Aufnahme finden möchte und dazu die Mittel transferiert hat?

Es geht in diesem Zusammenhang nicht um das Bankgeheimnis, auch nicht um die Steuerhinterziehung; ich komme darauf zurück. Das ist ein Spezialproblem, das gerade die Mehrheit berücksichtigt hat.

Denken Sie an die Relativität wirtschaftspolitischer Massnahmen. Wie schnell ändert sich hier die Philosophie! Man greift zu staatlichem Dirigismus, sieht dann aber, dass er nicht funktioniert. Man liberalisiert oder wählt eine andere Art staatlichen Dirigismus, ändert die entsprechenden Vorschriften. Für all das, was in diesem Bereich im Ausland geschieht, sollen wir nun Rechtshilfe gewähren? Sehen Sie, das traditionelle strafrechtliche Rechtshilfesystem trägt dem Umstand Rechnung, dass Rechtshilfe gewährt wird für Delikte, die seit Jahrzehnten gewissermassen zum «Grundbestand der Rechtsphilosophie» unserer Völker gehören; es sind die gemeinen Delikte, die Sie alle kennen. Aber andere Vorschriften hatten bei uns ohnehin – Herr Gerwig, das übersehen Sie auch – nie «kriminellen Charakter»; die ganze Währungsgesetzgebung zum Beispiel hatte in bezug auf das Strafrecht Uebertretungscharakter. In all diesen Bereichen können wir unter keinen Umständen behaupten, es bestehe eine allgemeine, generelle gemeinsame Philosophie darüber, was Recht oder Unrecht sei.

Wenn sich ausländische Staaten gezwungen sehen, ihre staatlichen Zwangsmassnahmen mit Strafandrohungen zum Teil ganz enormen Ausmasses zu flankieren, ist das bestenfalls ein Schwächezeichen der betreffenden staatlichen Wirtschaftspolitik, sicher aber nicht Ausdruck besonderen strafrechtlichen Bewusstseins; es ist indirekt die Quittung für verfahrenere, verfehlte staatliche Wirtschaftspolitik.

Aus unserer liberalen Sicht, mit unserer liberalen Wirtschaftsverfassung haben wir nach meiner Meinung keinen Anlass, in solchen Fällen Rechtshilfe zu gewähren; im Gegenteil. Sie wissen alle, wie sehr sich die Schweiz auf internationaler Ebene einsetzt für liberale Wirtschaftsbeziehungen, für freien Handel, für möglichst nicht kontrollierten Devisenverkehr usw. Wir haben die Devisenkontrolle stets bewusst abgelehnt und lehnen sie weiterhin ab. Nun sollen wir einseitig bereit sein, in gewissen Fällen trotzdem anderen Staaten Rechtshilfe zu gewähren?

Ich weiss schon, Herr Aubert, nun kommen Sie mit dem Einwand der doppelten Strafbarkeit. Ich bin aber nicht so ganz sicher, dass dieser Einwand wirklich trägt, wenn dann die einzelnen Bestimmungen zur Diskussion stehen. Wir haben auf alle Fälle noch ein weiteres zu beachten: Es geht nicht nur um Währungspolitik, es geht auch um Handelspolitik, Ein- und Ausfuhrvorschriften in bezug auf Waren, es geht um Wettbewerbsrecht. Wie sieht es da aus mit der gemeinsamen Philosophie?

Ich glaube, aus allen diesen Gründen ist eindeutig klar, dass wir die Schleusen auf diese Art und Weise nicht öffnen können, und den wohl wahltaktisch bedingten Antrag

von Herrn Hubacher mit Beschwörung des Bankenteufels, die ja nun in diesem Zusammenhang wirklich völlig daneben geht, ablehnen müssen.

Zum Antrag der Minderheit: Herr Weber sprach von Flexibilität, Herr Aubert sprach davon, man wolle die Zusammenarbeit nicht untersagen. Ausdrücklich wünscht er «la plus grande liberté des autorités suisses». Das in einem Gesetz, das den Rechtsschutz des einzelnen fördern und verstärken soll! Wie kann man hier der «plus grande liberté des autorités suisses» als Staatsrechtler das Wort reden, wie kann man hier als Richter von Flexibilität sprechen? Wir weigern uns, den Rechtsschutz staatlichem Opportunismus zu opfern, worauf die Gutheissung des Minderheitsantrages hinausliefe. Wenn die Ablehnung der Rechtshilfe wesentliche Interessen der Schweiz erheblich beeinträchtigen könnte, dann soll nach der Minderheit der Bund, sollen die Behörden Rechtshilfe leisten können. Das Schicksal des einzelnen spielt dann keine Rolle mehr. Die berühmte persönliche Freiheit spielt dann keine Rolle mehr. Sie wird einem irgendwie zufällig definierten staatlichen Interesse untergeordnet. Das kann doch überhaupt nicht in Frage kommen und schon gar nicht unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten!

Herr Aubert, was die sogenannte Erpressung anbelangt: Wir wissen, dass es immer wieder im internationalen Bereich Erpressungsversuche gibt. Da kann ich nur sagen: Die beste Waffe gegen internationale Erpressungsversuche ist die, dass man sich auf die eigene staatliche Gesetzgebung beruft. Es gibt bereits in der UNO-Charta die berühmte Klausel, und die ist nun wirklich international rechtlich respektiert, dass ein Eingriff in die internen Angelegenheiten von seiten des Auslandes nicht zulässig sei. Es handelt sich hier um den Begriff «domestic affairs». Wenn man sich auf die eigene innerstaatliche Gesetzgebung – Herr Gut hat das auch schon erwähnt – berufen kann, hat man den besten rechtlichen Standpunkt gegen Erpressungsversuche. Entgegen der Meinung von Herrn Aubert bin ich gerade der Auffassung, dass man die Lösung durchaus in internationalen Vereinbarungen suchen kann. Herr Aubert: Eine Vereinbarung ist immer mit Rechten und Pflichten aller Beteiligten verbunden. Das hat nichts mit Souveränitätsbeschränkung zu tun. Wir sagen freiwillig ja oder nein zu einer Vereinbarung, aber zu einer Vereinbarung, die dann wirklich auch das Gegenrecht des andern festhält und in welcher ganz klar definiert wird, wofür allenfalls Rechtshilfe gewährt wird. In einer Vereinbarung wird dem Rechtsschutzgedanken jedenfalls besser Rechnung getragen. Haben Sie auch schon etwas von *sécurité juridique*, von *protection juridique* gehört? Nein, Herr Aubert, ich glaube, hier sind Sie wirklich auf dem Holzweg. Ich bitte Sie, dem Mehrheitsantrag zuzustimmen und sowohl den Antrag Hubacher wie auch den Antrag der Minderheit abzulehnen.

Koller Arnold: Man hat im Rahmen dieser Diskussion von gewisser Seite her versucht, der Mehrheit ein schlechtes Gewissen anzuhängen. Sofern Sie das nach dem vehementen Votum von Herrn Alder noch nötig haben, darf ich Sie beruhigen. Unser Land hat keinerlei Anlass, in Sachen Rechtshilfe ein schlechtes Gewissen zu haben, auch wenn Sie dem Mehrheitsvorschlag zustimmen. Kein Staat in Europa sichert heute generell Rechtshilfe für fiskal-, währungs-, handels- und wirtschaftspolitische Delikte zu. Sofern das einzelne Staaten tun, tun sie es aufgrund staatsvertraglicher Verpflichtungen, wie das auch für die Schweiz zutrifft im Rahmen des Abkommens mit den USA. Der innere Grund, weshalb für diese Delikte (die fiskal-, währungs-, handels- und wirtschaftspolitische Delikte) die Rechtshilfe allgemein ausgeschlossen ist, beruht darin, dass in bezug auf diese Delikte, im Unterschied zu den gemeinrechtlichen Delikten, eine gemeinsame Rechtsüberzeugung fehlt. In bezug auf die Fiskaldelikte ist nun allerdings eine gewisse Gesinnungsänderung im Gang. Die Mehrheit der Kommission hat dies in ihrem Vorschlag auch berücksichtigt, indem wir neu für Abgabebetrug und

damit verbundene Urkundendelikte ausdrücklich festhalten, dass für diese Delikte Rechtshilfe gewährleistet werden kann. Insofern tun wir, auch europäisch, einen Pionierschritt auf diesem Gebiet. Eine generelle Aufhebung des Ausschlusses der Rechtshilfe auch für währungs-, handels- und wirtschaftspolitische Delikte kann aber aus dem genannten Grund der fehlenden einheitlichen Rechtsüberzeugung nicht in Frage kommen. Diese handels- und wirtschaftspolitischen Delikte sind nämlich – im Unterschied zu den gemeinrechtlichen Delikten – oft Ausdruck krassen nationalen Egoismus, der auf Kosten der Interessen anderer Länder, ihrer Bürger und der Völkergemeinschaft gehen kann. Weil dem so ist, werden diese Delikte heute noch in Europa generell von der Rechtshilfe ausgeschlossen. Aus diesem Grunde können wir dem Antrag von Herrn Hubacher nicht zustimmen, einen Antrag, der weit übers Ziel hinausschießt. Würde sich eines Tages auch auf diesem Gebiet eine gemeinsame Rechtsüberzeugung ergeben, wie das im Falle des Abgabebetrugs heute zutrifft, dann hätte die Schweiz Gelegenheit, durch bilaterale oder multilaterale Abkommen auch auf diesem Gebiet für den nötigen Rechtsfortschritt zu sorgen.

Gegen den Antrag der Minderheit, der hier von Herrn Weber vertreten worden ist, sprechen vor allem rechtsstaatliche Bedenken. Denn in diesem Minderheitsantrag wird das Leisten von Rechtshilfe und damit die Frage, ob jemand in ein Strafverfahren verwickelt und allenfalls sogar verurteilt wird, von sogenannten wesentlichen Interessen der Schweiz abhängig gemacht, also letztlich von der Staatsraison. Und ein Strafverfahren von der Staatsraison abhängig zu machen, geziemt sich für einen Rechtsstaat nicht. Die Rechtsstaatsidee verlangt, dass der Bürger vor nicht voraussehbaren staatlichen Eingriffen in seine Freiheit geschützt wird. Das Legalitätsprinzip verpflichtet den Gesetzgeber zu einer berechenbaren klaren Ordnung, auf die er sich verlassen kann. Es verbietet uns, die Gesetzgebungskompetenz – hier die Lösung der Frage, wann aufgrund handels- und wirtschaftspolitische Delikte Rechtshilfe zu leisten ist – einfach an die Exekutive zu delegieren. Internationale Rechtshilfe ist nur gut, wenn sie das Gleichgewicht hält zwischen wirksamer Verbrechensbekämpfung und effizientem Schutz der Bürger. Mit dieser Gummiformel, die im Minderheitsantrag enthalten ist, wäre dieses rechtsstaatliche Postulat nicht gewahrt.

Ich komme zurück auf die Frage des guten Gewissens. In Sachen internationaler Rechtshilfe in Strafsachen haben wir keinen Anlass, ein schlechtes Gewissen zu haben. Wir haben in den letzten Jahren die internationale Rechtshilfe ständig ausgebaut. Wir haben das Europäische Auslieferungsübereinkommen und das Europäische Übereinkommen über Rechtshilfe in Strafsachen ratifiziert; wir haben durch den Abschluss des Rechtshilfeabkommens mit den USA in mancherlei Hinsicht eine Pioniertat geleistet; wir haben auch in Doppelbesteuerungsabkommen Auskunfts-klauseln zur Bekämpfung des Steuerbetruges. Zudem haben die schweizerischen Banken durch die Vereinbarung zwischen der Nationalbank und der Bankiervereinigung über die Sorgfaltspflicht bei der Entgegennahme von Geldern und die Handhabung des Bankengeheimnisses selber einen wesentlichen Schritt im Hinblick auf eine effizientere Rechtshilfe in Strafsachen geleistet, weil nun in einem Strafverfahren, wo das Bankgeheimnis bekanntlich nicht gilt, die Bank ja verpflichtet ist, volle Auskunft zu erteilen. Aufgrund dieser Vereinbarung muss jede Bank die Identität ihrer Geldgeber kennen, so dass, wie uns ein Experte zu Recht gesagt hat, diese Vereinbarung im Rahmen der künftigen Rechtshilfe in Strafsachen sehr bedeutend ist. Jetzt tun wir einen weiteren wichtigen Schritt, indem wir neu vom Ausschluss der Rechtshilfe in Fiskaldelikten eine wichtige Ausnahme in bezug auf Abgabebetrug und damit verbundene Urkundendelikte schaffen. Wir haben also wirklich keinen Grund, in diesen Dingen ein schlechtes Gewissen zu haben. Wir wollen aber einen bedachten und einen rechtsstaatlich zu verantwortenden Fortschritt.

Muheim, Berichterstatter: Die lebhafteste Diskussion über diesen Artikel hat gezeigt, dass es sich hier offenbar um einen wichtigen Punkt dieses Gesetzes handelt; aber ich glaube auch um einen neuralgischen Punkt. Es sind breiflicher Weise hier emotionell gefärbte, zum Teil überschäumende Worte gefallen. Es sind vielleicht auch von einzelnen Rednern gewisse Uebertreibungen geäußert worden. Es ist nun die Aufgabe des Kommissionsberichterstatters, die ganze Sache wieder auf den sachlichen Boden zurückzuführen.

Im Artikel 3 des Gesetzes wird der Ausschluss der Rechtshilfe geregelt. Es ist völlig unbestritten, dass bei politischen und militärischen Delikten keine Rechtshilfe geleistet wird. Der Absatz 3, über den wir hier so lange und so heftig diskutiert haben, hat auch in der Kommission zu ausserordentlich langen Diskussionen geführt. Denn hier geht es um die Frage, ob bei fiskalischen Delikten einerseits und bei Verletzung von währungs-, handels- und wirtschaftspolitischen Vorschriften andererseits Rechtshilfe gewährt werden soll oder nicht. Die Kommission hat sich die Sache nicht leicht gemacht. Wir haben Experten angehört. Es handelte sich um Fachleute aus der Nationalbank, der Eidgenössischen Handelsabteilung, des Finanz- und Wirtschaftsdienstes des Eidgenössischen Politischen Departementes, das inzwischen einen neuen Namen bekommen hat, sowie eines Vertreters der Privatbanken.

Unsere Kommission hat auch davon Kenntnis genommen, dass im April 1978 im Europarat eine Empfehlung angenommen worden ist betreffend die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten dieses Rates zur besseren Bekämpfung der internationalen Steuerflucht und Steuerhinterziehung. Ich muss aber hier, um die Sache ganz klarzustellen, sagen: Es handelt sich dabei um eine Empfehlung an das Ministerkomitee. Wir wissen noch nicht, was das Ministerkomitee damit macht; ob es bereit ist, ein Ueber-einkommen ausarbeiten zu lassen. Das wird also erst die weitere Zukunft zeigen.

Das Ergebnis der langen und wiederholten Diskussionen in unserer Kommission war die übereinstimmende Meinung, dass bei Fiskaldelikten ein völliger Ausschluss der Rechtshilfe, wie er bis heute praktiziert wurde, nicht mehr haltbar ist. Schon der Bundesrat hat ja eine gewisse Abschwächung des Privilegs für Fiskaldelikte vorgeschlagen, indem er das Wörtchen «ausschliesslich» eingefügt hat, so dass, wenn neben Fiskaldelikten auch andere Straftaten gegeben sind, die Rechtshilfe gewährt würde. Sodann hat der Bundesrat die Ausnahmeklausel eingeführt. Ich erwähne das deswegen, weil der Ständerat die Beschränkung des Privilegs für Fiskaldelikte, die in dem Wörtchen «ausschliesslich» steckt, und auch die Ausnahmeklausel diskussionslos gestrichen hat. Aus den Protokollen der ständerätlichen Kommission, die ich konsultiert habe, ist ersichtlich, dass man im Grunde genommen an der heutigen Situation, bei der man überhaupt in Steuerdelikten keinerlei Rechtshilfe leistet, einfach nichts ändern will. Damit ist aber die nationalrätliche Kommission nicht einverstanden. Wir sind entschieden der Auffassung, dass bei Fiskaldelikten unser Land die Zusammenarbeit nicht zum vornherein und generell ablehnen darf. Deshalb haben wir in Absatz 3 die Beschränkung des Ausschlusses auf Straftaten, die ausschliesslich auf Verkürzung fiskalischer Abgaben gerichtet sind, wiederum eingeführt gemäss bundesrätlichem Vorschlag. Das heisst also, dass bei kombinierten Delikten Rechtshilfe gewährt wird.

Die Kommission geht aber noch einen Schritt weiter, indem sie Rechtshilfe gewährt, wenn es sich um Abgabebetrug oder damit verbundene Urkundendelikte handelt. Das ist ein nicht unbedeutender, aber klar begrenzter Schritt in die Richtung, die der Bundesrat schon mit seinem Vorschlag anvisiert hat. Diese vorsichtige Oeffnung – ich möchte das so bezeichnen – der Schweiz für diese internationale Zusammenarbeit im Bereich der fiskalischen Abgaben würde unseren Landesinteressen auch nach Ansicht der angehörten Experten, inklusive des Experten der Privatbanken – ich möchte das hier sagen –, nicht wider-

sprechen. Der radikale Ausschluss jeglicher Rechtshilfe bei Fiskaldelikten ist nach übereinstimmender Ansicht auch der Experten nicht mehr vertretbar.

Mit der Ausweitung der Rechtshilfe, welche der Antrag der Kommission bringt, würden wir der jüngsten Rechtsentwicklung durchaus entsprechen. Es ist bereits darauf hingewiesen worden, dass im Bundesgesetz für Verwaltungsstrafrecht Abgabebetrug und damit verbundene Urkundendelikte als konkrete Straftatbestände umschrieben sind, desgleichen im Wehrsteuerrecht. In vielen kantonalen Steuergesetzen wird der Steuerbetrug als Vergehen statuiert und mit Gefängnis bedroht. Er wird also den gemeinrechtlichen Delikten gleichgestellt. Es ist wirklich nicht einzusehen, weshalb bei solchen Straftaten die Rechtshilfe – wie der Ständerat beschloss – ausgeschlossen werden sollte.

Der Vorschlag der Kommission bringt eine Ausweitung der Fälle von Steuerdelikten nach ganz bestimmten objektiven Kriterien. Demgegenüber ist der Umfang der Rechtshilfe, die nach dem Vorschlag des Bundesrates ausnahmsweise gewährt werden kann, etwas weniger klar, das gebe ich zu. Herr Gut hat dabei auf den Begriff der wesentlichen Interessen der Schweiz angespielt; aber da muss ich nun meinem lieben Freunde Theodor Gut sagen: Lesen Sie das Gesetz, fangen Sie an bei Artikel 1. Schon dort sind die Interessen der Schweiz in anderem Zusammenhange gross geschrieben; auch sonst sind die Interessen der Schweiz massgebend. Ich gebe zu, das ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, aber damit wird in diesem Gesetz wiederholt operiert.

Es sei in diesem Zusammenhange aber nicht verschwiegen, dass in der nationalrätlichen Kommission auch die Ansicht vertreten wurde, wir sollten bei dieser Zusammenarbeit bei Fiskaldelikten noch weitergehen. Es gehe nämlich darum, die Steuerflucht und die Steuerdefraudation noch wirksamer zu bekämpfen. Dem wurde aber entgegengehalten, dass damit die Kriminalisierung der Steuerhinterziehung weitergehen würde als in unserem eigenen innerstaatlichen Recht; auf der andern Seite sei es durchaus möglich, durch erweiterte zwischenstaatliche Zusammenarbeit auf staatsvertraglichem Weg weiterzugehen. Das haben wir ja im Zusammenhang mit dem USA-Vertrag auch gemacht, wo wir in grösserem Mass Rechtshilfe leisteten, als wir das sonst tun würden.

Das wäre die Situation, wie wir sie bei den Steuerdelikten haben. Davon muss man die währungs-, handels- und wirtschaftspolitischen Vergehen unterscheiden, die im Abs. 3 ebenfalls erwähnt sind. Nach dem bundesrätlichen Entwurf wäre bei dieser Art von Delikten Rechtshilfe als Ausnahme möglich, nämlich wenn die Ablehnung eines solchen Gesuches wesentliche Interessen der Schweiz erheblich beeinträchtigen könnte. Die Kommissionsminderheit hat diesen Gedanken aufgenommen und beantragt, bei Gefährdung wesentlicher schweizerischer Interessen im konkreten Fall diese Rechtshilfe zu ermöglichen. Dieser Antrag stützt sich ebenfalls auf die Ergebnisse der Befragung der verschiedenen Experten. Diese haben nicht nur eine vorsichtige Oeffnung bei Steuerbetrug, sondern ausnahmsweise auch auf dem Gebiete der Währungs-, Handels- und Wirtschaftspolitik befürwortet. Die Kommissionsmehrheit konnte sich aber mit dem entsprechenden Antrag der Minderheit nicht befreunden. Sie hat Bedenken, dass für solche allgemein bestimmten Ausnahmeklauseln keine genügende gesetzliche Grundlage vorliegen würde. Man hat auch die Befürchtung, dass wir deswegen vom Ausland her unter Pressuren kommen könnten. Zudem würde bei der Anwendung des Gesetzes der Verwaltung ein zu grosser Spielraum gegeben. Das Recht würde sozusagen der Opportunität untergeordnet.

Aus diesen Ueberlegungen hat die Kommission mit 10 zu 7 Stimmen den Minderheitsantrag abgelehnt. Sie sehen: immerhin keine erdrückende Mehrheit. Ich brauche dabei nicht besonders zu unterstreichen, dass ich persönlich dem Minderheitsantrag zustimme, nachdem ich ihn in der

Kommission selber gestellt habe, wie Sie aus der Fahne ersehen können.

Nun noch ein paar Worte zu den gestellten Anträgen: Herr Hubacher möchte den Absatz 3 überhaupt streichen. Dieser Antrag ist in der Kommission diskutiert worden, man hat aber nicht darüber entschieden. Ich befürchte aber, dass dieser Antrag in der Kommission abgelehnt worden wäre, nachdem der weniger weitgehende Antrag der Kommissionsminderheit keine Gnade gefunden hat. Wir dürfen nicht dramatisieren. Es ist jetzt von beiden Seiten sehr stark aufgetragen worden; die einen meinen, wir würden Tür und Tor aufmachen, wenn wir nun einen Schritt weitergehen, die andern glauben, wir würden uns dem Ausland gegenüber völlig verschliessen. Ich darf darauf hinweisen, dass diese Rechtshilfe – vor allem auch in Steuer-sachen – nur spielt, wenn es sich um strafbare Handlungen handelt, so oder so. Auch bei Annahme des Antrages Hubacher würde natürlich die Rechtshilfe nur bei Handlungen gewährt, die auch schweizerischerseits strafbar sind. Ich glaube, man muss sich einfach keine Illusionen machen, dass es sich hier nicht um internationale Rechtshilfe in Verwaltungssachen, das heisst bei der Steuerveranlagung, handelt, wo dann die Steuerhinterziehung noch intensiver bekämpft werden könnte, sondern es handelt sich wirklich nur um strafrechtliche Tatbestände, die hier in Frage kämen. Ich glaube, ein Damm würde bei Streichung von Absatz 3 nicht eingerissen. Gleich ist es bei der Verletzung der Vorschriften währungs-, handels- und wirtschaftspolitischer Art.

Herr Gut hat gesagt, der Antrag der Minderheit sei unklar. Jedenfalls müssen klare Vorschriften über währungs-, handels- und wirtschaftspolitische Massnahmen vorliegen, die verletzt sind, sie müssen auch beidseitig strafbar sein, d. h., wir Schweizer müssten analoge oder komplementäre Bestimmungen haben, so dass auch hier der Spielraum wieder ganz bedeutend eingeengt würde. Ich glaube, wir müssten also hier wirklich keinen Dammbbruch befürchten. Herr Gut hat gesagt, diese Bestimmung, vor allem der Minderheit, nämlich die Bezugnahme auf die Landesinteressen, wäre unwürdig. Das machen wir aber am laufenden Band; auch das ist nicht so zu werten. Entscheidend scheint mir zu sein, dass die bis heute verschlossene Türe in allen diesen Gebieten geöffnet werden soll; sei es nun für Steuerdelikte, eventuell auch für Währungs- und Devisendelikte. Es geht um die Frage: Soll man die Türe ganz auf tun, oder soll man mindestens einen Spalt öffnen, dass man Rechtshilfe gewähren kann.

Ich möchte nur noch sagen: Die Experten, mindestens die Experten aus der Nationalbank und den Bundesverwaltungen, haben der letzteren Version an und für sich ihre Zustimmung gegeben. In diesem Sinne bitte ich Sie nun zu entscheiden.

M. Duboule, rapporteur: Je m'efforcerai d'être bref, mais j'attire votre attention sur le fait que cet article revêt une importance extrême et que c'est même l'article le plus important de cette loi. Je voudrais tout d'abord remercier mon collègue M. Muheim, qui a présenté cette affaire avec beaucoup d'objectivité. Auteur de la proposition de minorité qu'il va voter tout à l'heure, il a été chargé, en tant que président de la commission, de défendre la position de la majorité de celle-ci. Il l'a fait avec beaucoup d'objectivité et de talent, sans toutefois y mettre beaucoup de conviction, ce qui se comprend.

Je voudrais que la situation soit claire dans l'esprit de chacun. Comme vous le savez, le Conseil fédéral propose que la demande de coopération en matière pénale puisse être déclarée irrecevable quand la procédure vise un acte qui paraît tendre exclusivement à diminuer les recettes fiscales ou contrevient à des mesures de politique monétaire, commerciale ou économique. Il a cependant prévu une exception: il peut être donné suite à une telle demande si un rejet est de nature à porter gravement atteinte à des intérêts importants en Suisse.

Cette disposition du projet a donné lieu à de très vifs débats au sein de la commission et finalement, la majorité de celle-ci s'est ralliée, sur proposition de M. Koller, à un texte qui reprend la première phrase du projet mais où l'exception à l'exception est différente. Je vous relis la deuxième phrase modifiée de l'alinéa 3: «Toutefois, il peut être donné suite à une telle demande si la procédure vise une escroquerie en matière fiscale ou un faux dans les titres commis en connexité avec celle-ci.» Autrement dit, le texte proposé par la commission du Conseil national se rapproche de la version du Conseil des Etats mais elle contient en outre les notions d'escroquerie et de faux. En revanche, elle n'admet pas qu'en cas de violation de mesures de politique monétaire, commerciale ou économique, il puisse être donné suite à une demande d'entraide si le rejet est de nature à porter gravement atteinte à des intérêts importants de la Suisse. Cette dernière phrase est extrêmement grave et je vous demande, au nom de la majorité et de la commission, de ne pas l'accepter.

Je pense en effet qu'on a eu raison de faire une distinction d'abord entre les délits fiscaux et les infractions à des mesures de politique monétaire, commerciale ou économique et je ne vois pas pourquoi – et là, je réponds à M. Aubert, qui, malheureusement, a cru devoir suivre aujourd'hui les sirènes socialistes (*Rires*) – on introduirait dans une loi fédérale interne une disposition expresse selon laquelle on accéderait à la demande d'un Etat étranger si son refus est de nature à porter gravement atteinte à des intérêts importants de la Suisse. Je prétends que, dans ce cas-là, la Suisse ferait l'objet de pressions et ces pressions, la majorité de la commission les a estimées inacceptables.

Je vous citerai un exemple pris dans le passé. Au temps de l'Allemagne nazie, on nous réclamait une collaboration pour la poursuite des délits économiques. Si la loi avait comporté une telle disposition, l'Allemagne nazie aurait été fondée plus encore que cela n'a été le cas à faire pression sur nous.

Je pense que les autorités suisses n'ont pas à faire, dans le monde, la police des changes ni à distribuer des jugements de valeur. Ce n'est pas à nous à faire la distinction entre les pays dont les régimes fiscaux et monétaires sont moralement acceptables et ceux dont nous ne partageons pas les conceptions.

Tout à l'heure, M. Aubert a dit que, de toute façon, il y aura des pressions. C'est vrai, mais en l'absence de base légale en Suisse, elles seront moins fortes que s'il y en avait.

M. Aubert a encore cité l'exemple de l'Iran en disant que ce n'est pas le gouvernement iranien qui va aller feuilleter les lois fédérales pour savoir ce qu'il en est à cet égard. Je lui réponds qu'il se trompe. Le nouveau gouvernement provisoire iranien a déjà désigné des mandataires, dont l'un siège même dans cette assemblée, pour se renseigner sur toutes les possibilités juridiques existantes en la matière. Il ne faut tout de même pas se jeter dans la gueule du loup, si vous me permettez cette expression, en donnant une base légale à une situation qui nous serait défavorable. Si on veut faire pression sur le plan économique, par exemple pour sauvegarder les intérêts importants d'une entreprise suisse en Iran, le Conseil fédéral prendra les dispositions qui s'imposent. Il n'a pas à nous éclairer ici sur la façon dont il conçoit la solution, mais nous savons qu'il existe un principe non écrit selon lequel, dans certaines circonstances, et M. Aubert y a fait allusion tout à l'heure, on peut prendre certaines dispositions. Nous verrons à ce moment-là, mais nous n'allons pas voter une disposition légale pour faire plaisir aux autres.

Tout autre est la question des traités d'extradition que nous avons passés avec certains pays, par exemple avec Les Etats-Unis, ou dans le cadre de notre adhésion à la Convention européenne. Là, nous avons affaire à des partenaires qui sont normalement constitués, si vous me permettez cette expression. Ce sont des Etats qui ont des régimes réguliers et normaux, conformes à nos institutions

juridiques et nous ne devons pas avoir de crainte à cet égard. Il est clair que, dans le cadre d'un traité bilatéral, nous pouvons souscrire à des engagements qui nous mènent assez loin dans ce domaine, mais nous ne devons pas nous lancer dans une affaire de ce genre dans le cadre d'une loi interne. Ce serait extrêmement grave. Il faut donc refuser la proposition de la minorité. Il faut voter courageusement, raisonnablement la proposition de la majorité et surtout repousser la procédure facile que nous propose notre collègue M. Hubacher. C'est évidemment très malin: il propose de supprimer l'article pour essayer de tourner la difficulté, comme si nous n'avions pas compris. Jusqu'à maintenant, l'extradition n'était pas possible pour les délits politiques, militaires et fiscaux. On supprimerait tout ce qui concerne les délits fiscaux et on resterait dans le vide. Cette situation de vide n'est pas acceptable.

Je pense que la majorité de la commission, comme le Conseil des Etats et le Conseil fédéral, ont fait du bon travail. Grâce à ce texte, nous pourrions aller de l'avant, prévoir des exceptions lorsqu'il s'agit de délits fiscaux et faire la nuance entre ces derniers et les délits d'ordre monétaire et financier. A ce moment-là, nous aurons une loi sérieuse et convenable, conforme à nos intérêts.

Bundesrat Furgler: Nach dieser hochinteressanten Debatte darf ich den Standpunkt des Bundesrates darstellen. Wenn Sie die Protokolle im Ständerat und im Nationalrat gelesen haben, dann verspürten Sie das echte Anliegen der Regierung, ein fortschrittliches Rechtshilfegesetz zu schaffen, selbstverständlich eines, das sich auch in der Praxis bewähren muss. Und es steht nun leider zurzeit noch fest, dass wegen der Ungleichheit der Staaten in dieser Völkergemeinschaft, auch wegen der Ungleichheit der Wertordnung dieser Staaten, der Bewertung des Menschen in den einzelnen Staaten, keine allgemein anerkannten Normen bestehen, vor allem im Bereich der Fiskalordnung, der Währungsordnung und der Handelspolitik.

Einigkeit herrscht auch in diesem Rat über das Eliminieren der militärischen und der politischen Tatbestände im Zusammenhang mit der Rechtshilfe; ich befasse mich demzufolge sofort mit Absatz 3 von Artikel 3.

Weil hier die gemeinsame Rechtsüberzeugung im Gegensatz zu gemeinrechtlichen Delikten fehlt – Herr Koller hat voll und ganz recht –, weil dem so ist, mussten wir uns mit einem so bescheidenen Antrag an Sie begnügen. Ich bin froh, mit allen, die gesprochen haben, dass sich gewisse Dinge im Raum Europa abzuzeichnen beginnen, beispielsweise in bezug auf das Fiskalrecht; aber bitte messen Sie alles, was wir jetzt dann entscheiden, an diesem Rahmen. Weil eine gemeinsame Rechtsüberzeugung im Gegensatz zu gemeinrechtlichen Delikten fehlt, müssen wir uns bescheiden. Nun haben wir in der Kommission doch hochinteressante Aussagen erlebt. Ich bin beiden Herren Referenten, Herrn Muheim und Herrn Duboule, für diese fachkundige Wiedergabe dankbar, und ich berufe mich nur auf ein paar entscheidende Punkte, weil daraus erkennbar wird, dass auch die Wirtschaftsvertreter in den Kommissionsberatungen sich absolut kooperativ auf die Spurbreite einstellten, die wir im Bundesrat und die Sie in Ihrer Kommission für eine echte, saubere Rechtshilfe anlegen wollten. Doktor Ehrsam, Spezialist aus dem Kreis der Nationalbank, verwies in sehr eindrücklicher Weise auf die Problematik europäischer Staaten an folgenden Beispielen: Es gab ein Land, das während Jahren den Geldabfluss tolleriert, wissend, dass die Gelder wieder zurückflossen. Schlagartiger Wechsel in der Rechtsordnung: sehr hohe Strafen, nicht nur für die Zukunft, sondern auch rückwirkend. Wenden Sie das, was wir – nach dem Antrag von Herrn Hubacher – beim Streichen des Absatzes als mögliche Folge erkennen müssten, auf diesen Fall an, und Sie sehen sofort, in welche grossen Probleme auch Mitbürger dieses Staates, die dort leben, kommen! Vielleicht noch bedeutsamer das Beispiel Pasternak, das Herr Gut erwähnt hat: Unterschiede in der verwaltungsrechtlichen

und fiskalrechtlichen Ordnung, zum Teil in völligem Widerspruch zu unserer eigenen schweizerischen Rechtsauffassung. Und wenn ich «unsere» sage, meine ich alle Parteien, die hier vertreten sind. Wie wäre es sonst denkbar, dass die Lebensgefährtin von Pasternak für drei Jahre in das Straflager musste, nur weil sie aus den Erträgen der Auflage von «Doktor Schiwago» in Westeuropa etwas erhalten hatte? Jeder von uns würde sagen: Undenkbar, ungerecht! Dieser Widerspruch zwischen einer möglichen positiv-rechtlichen Norm eines Staats und dem, was wir unter «gerecht» verstehen, beschäftigte uns ausserordentlich beim Ausformulieren dieser Gesetzbestimmung. Also, es kann ein Widerspruch sein zwischen legalem Interesse eines Staates, der sich dann lauthals auf diese Norm beruft, und dem, was wir als gerechte Wahrung der Interessen des einzelnen Menschen empfinden. Herr Gut hat zu Recht auch darauf hingewiesen, dass das nicht nur in jenem Staat passiert ist, sondern dass dies jetzt wieder einer ganzen Reihe von Schriftstellern in naheliegenden Staaten auch widerfährt. Mit andern Worten: Die Gefahr von Missbräuchen in der Rechtshilfe mussten wir anhand der Praxis ausserordentlich sorgfältig prüfen. Ein weiteres typisches Beispiel, das mehr als Bände über das, was ich meine, spricht: Mit der Weimarer Republik – auch Herr Ehrsam hat sich seinerzeit darauf berufen – hätten wir ohne weiteres ein Rechtshilfeabkommen, ich würde sagen im üblichen Sinne, abschliessen können. Stellen Sie sich die Uebertragung auf den Nachfolgestaat Hitler-Deutschland vor, und Sie sehen, was ich an möglichen Gefahren wegen eines Wechsels in der Rechtsauffassung darstellen will. Zur Vermeidung dieser Gefahren kam man ganz bescheiden – ich fühle mich darob auch nicht sehr glücklich – zum Grundsatz, dass man in diesem Bereich wegen der nach wie vor fehlenden gemeinsamen Rechtsüberzeugung diese vier Gebiete ausschliessen müsse. Und nun fügten wir sofort schon in der Botschaft bei: mit Staaten, mit denen uns eine gemeinsame Rechtsüberzeugung verbindet, wollen wir im Rahmen des Menschenmöglichen diese Lücke durch Staatsverträge ausfüllen. Wir haben Beispiele gegeben, weitere folgen. Wir gehen in diesem Gesetz weiter und wollten schon im Antrag des Bundesrates sichtbar machen: Ausnahmsweise soll einem solchen Ersuchen entsprochen werden können. Bitte lesen Sie den letzten Satz des bundesrätlichen Antrages. Ich bin Ihrer Kommission ausserordentlich dankbar, dass sie das zu konkretisieren versucht hat. Inwieweit das geglückt ist – Sie entscheiden darüber! Uns im Bundesrat schien, dass die Erfassung des Abgabebetuges sehr deutlich macht, in welcher Weise nun doch schon unter mehreren Staaten eine gemeinsame Rechtsüberzeugung sich herauszubilden beginnt, und ich hoffe meinerseits zuversichtlich, dass das auch in den anderen Bereichen, der Handelspolitik, der Wirtschaftspolitik und der Währungspolitik, so sein wird. Gestatten Sie mir ein Wort zu den Herren, die glauben, dass die Streichung des Absatzes das beste wäre. Ich habe allen mit grösstem Interesse zugehört, weil das Anliegen an und für sich ein edles ist, und weil es mir froher ums Herz wäre, wenn ich Ihnen sagen könnte: Diese gemeinsame Rechtsüberzeugung besteht. Aber sie besteht eben nicht! Wenn Sie streichen, bringen Sie uns in die Lage, von der beide Referenten sagten, dass sie für unser Land unhaltbar wäre. Wir hätten gegenüber Staaten Rechtshilfe zu leisten, von denen wir wissen, dass ihre eigene Rechtsordnung in keiner Art und Weise mit der unsrigen verglichen werden kann. Wir müssen auch Unrechtstatbestände in Kauf nehmen; das wollen wir nicht. Ein Wort zu Herrn Ziegler: Ich verstehe sein Anliegen – es beschäftigt mich auch –, dass gewisse Potentaten ihre Macht missbrauchen, wenn sie einfache Gelder irgendwo – ich muss gar nicht an die Schweiz denken – anlegen. Aber Sie werden mit dem Streichen von Absatz 3 leider dieses Problem nicht lösen. Darin liegt die Crux. Wenn wir streichen, kann ich Ihnen gegenüber nicht erklären, dass wir dann die von Ihnen zitierten Regimes – Bokassa und andere mehr – mit Bezug auf ihre allfälligen Nachfolger, die

Sie auch noch nicht kennen, rechtsgenüßlich und auch unserer Rechtsordnung entsprechend zufriedenstellen könnten.

Ich bin nach wie vor überzeugt, dass wir in unserer innerstaatlichen Rechtsordnung allfälligen Nachfolgern, um welche Staaten es auch immer gehe, dank einwandfreier Gerichte die bestmöglichen, zur Gerechtigkeit führenden Verfahren anbieten können. Aber mit Streichen allein können Sie die edle Idee, die Sie eindrücklich dargestellt haben, nicht verwirklichen. Mit Recht hat Herr Koller darauf verwiesen, dass auch unsere eigenen Banken durch ihr Abwehrnetz – durch die Vereinbarung mit der Nationalbank kontrolliert – jetzt Schritte in der Richtung unternommen haben, die wir nicht einfach mit Null verbuchen können. Zu diesen Punkten – aufgrund der Fakten und weil die Zeit soweit fortgeschritten ist – darf ich mich mit der Feststellung begnügen: Mit Streichen schaffen Sie die Gerechtigkeit nicht, weil die gemeinsame Rechtsüberzeugung zurzeit in Europa, und in der Völkergemeinschaft erst recht, leider noch fehlt. Demzufolge gehen wir weiter mit dem Gesetz und mit einer Minimalöffnung, die dann aber auch ehrlich beschränkt werden kann – ich verweise auf den Antrag des Bundesrates und auf den Antrag der Mehrheit.

Ich bin Herrn Aubert eine Antwort auf seine absolut präzise Frage schuldig. Würde sich der Bundesrat erlauben, entgegen einer allfälligen Schlussnahme, die Sie beispielsweise zu Artikel 3 oder in irgendeinem andern Artikel zu diesem Gesetz treffen, gestützt auf Artikel 102 BV – hier ginge es um die Ziffern 8 und 9 – zu tun, als ob die Gesetze nicht bestünden? Ich glaube, seine Frage richtig interpretiert zu haben. Wir hatten im Jahre 1971 die Gelegenheit, sorgfältig zu prüfen, inwieweit wir die Kompetenz zum Erlass von Normen nach Artikel 102 – damals ging es um die Ziffern 9 und 10: sicherheitspolitische Aspekte, Wahrung der äusseren und inneren Sicherheit – wahrnehmen können. Wir haben damals – und selbstverständlich lasse ich mich nach wie vor bei dem behaften – festgehalten, bezogen auf die Ziffern 9 und 10: die Kompetenz steht dem Bundesrat nur innert den Schranken der gegenwärtigen Verfassung zu. So heisst es schon im Artikel 102. Daraus wird abgeleitet, dass der Bundesrat Verfassung und Gesetz zu respektieren habe, was jedoch den Erlass von Vorschriften *praeter legem* im Sinne einer Gesetzesergänzung nicht ausschliesst. Das Bundesgericht behält übrigens die Möglichkeit einer Missachtung dieser Schranken vor für den Fall ausserordentlicher Umstände. Wir haben auf den Entscheid im Band 64 I Seiten 372/373 verwiesen. Ich möchte mit dem sagen – bezogen nun auf Ihre konkrete Frage zur Währungs- und Wirtschaftspolitik, die angesprochen ist im Artikel 102 Ziffer 8 und 9 – dass der Bundesrat selbstverständlich nicht nur die übrige Verfassung, sondern auch die Gesetze zu respektieren haben wird. Das gilt auch für den hier zu beschliessenden Gesetzestext. Nur wenn ganz aussergewöhnliche Umstände vorliegen sollten – ich denke an Krieg –, könnte die vom Bundesgericht erwähnte Möglichkeit eines Notstandes aktuell werden, dann könnte aber nicht einfach gestützt auf 102 BV im Widerspruch zum Gesetz gehandelt werden, sondern dann müsste ausserordentliches Recht geschaffen werden; das wäre das, was Sie im letzten Krieg im Parlament miterlebt haben. Ich hoffe, in dieser klaren Weise Ihre klare Frage beantwortet zu haben. Wir halten uns unter allen Umständen an die rechtstaatlichen Verpflichtungen.

Ich komme zum Schluss. Das Leisten von Rechtshilfe ist ein echtes Anliegen der Regierung und auch des Parlamentes. Es findet seine Schranken an der völligen Verschiedenartigkeit der Rechtssysteme der Staaten in dieser Völkergemeinschaft. Und noch einmal spreche ich den Satz aus: Es fehlt leider die gemeinsame Rechtsüberzeugung in den Staaten, die heute zum Teil namentlich genannt worden sind. Wir wollen nicht einfach nach Staatsraison entscheiden. Ich habe Herrn Koller sehr wohl verstanden. Aber das echte Interesse der staatlichen Gemeinschaft, nicht

als etwas Anonymes verstanden, das darf doch auch in einem Gesetz sichtbar werden, weil es ja letzten Endes nur dann ein gemeinsames Wohl gibt, wenn der freie Mensch als freier Bürger dieses Staates oder der Ausländer, der hier lebt, in seiner Persönlichkeit intakt bleiben kann. Also schaffen wir eine berechenbare, klare, saubere Rechtsordnung. Das ist die Auffassung des Bundesrates, und aus dieser Ueberlegung versprechen wir uns von einer Streichung dieses Absatzes gar nichts. Wir kommen schrittweise auch voran, wenn wir hier, wie der Bundesrat es in seinem eigenen Antrag formuliert hat, für Ausnahmesituationen eine Öffnung betreffend die fiskal-, währungs- und wirtschaftspolitischen Tatbestände beschliessen. Es bringt uns aber auch weiter, wenn Sie das beschliessen, was Sie im Mehrheitsantrag mit dem Abgabebetrag konkret ausformuliert haben.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	73 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	45 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	75 Stimmen
Für den Antrag Hubacher	43 Stimmen

Art. 3 Abs. 4 und Art. 3a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 3 al. 4 et art. 3a

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu

Art. 4 al. 1 et 2*Proposition de la commission*

Adhérer à la discussion du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 4 Abs. 3***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Alder, Cevey, Füeg, Grobet, Gut, Weber-Arbon)

Bezieht sich ein Ersuchen auf Taten der in Artikel 3 Absatz 2 umschriebenen Art oder auf Verbrechen, die in den Genfer Uebereinkommen vom 12. August 1949 und den andern, von der Schweiz ratifizierten internationalen Vereinbarungen über den Schutz der Kriegsoffer als schwer bezeichnet werden und die überdies nach Art ihrer Begehung als besonders schwer erscheinen, so kann dem Ersuchen auch dann entsprochen werden, wenn die Strafverfolgung oder die Vollstreckung nach schweizerischem Recht wegen Verjährung ausgeschlossen wäre.

Art. 4 Al. 3*Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Alder, Cevey, Füeg, Grobet, Gut, Weber-Arbon)

Lorsque la demande se rapporte à un acte mentionné à l'article 3, 2e alinéa, ou à un crime grave prévu par les Conventions de Genève du 12 août 1949 et par les autres accords internationaux sur la protection des victimes de la guerre, auxquels la Suisse est partie, et que ce crime semble d'une particulière gravité étant donné les conditions dans lesquelles il a été commis, il peut être donné suite à la demande même si l'action pénale ou l'exécution de la sanction sont prescrites en droit suisse.

Muheim, Berichterstatter: Eine Minderheit der Kommission möchte bei Artikel 4 einen neuen Absatz 3 einfügen. Dieser hängt aber mit den Artikeln 107 und 108 (Schlussbestimmungen) zusammen. Wenn wir dort die Unverjährbarkeit für Verbrechen gegen die Menschheit und Kriegsverbrechen sowie für Terrorakte beschliessen, hätte dieser neue Absatz 3 von Artikel 4 keinen Sinn mehr. Ich beantrage Ihnen daher, den Minderheitsantrag zu Artikel 4 Absatz 3 zusammen mit den Artikeln 107 und 108 des Entwurfes zu behandeln.

M. Duboule, rapporteur: Il s'agit simplement de ceci: lorsque la demande se rapporte à un des crimes très graves visés par les Conventions de Genève et tels qu'ils sont énumérés à l'article 3, 2e alinéa, de la loi, la minorité de la commission voudrait qu'il puisse être donné suite à la demande même si l'action pénale est prescrite en droit suisse. Nous approuvons ce principe, mais comme la solution de ce problème est liée à l'article 107, qui pose le principe de l'imprescriptibilité, nous vous proposons de le traiter au moment où cet article sera examiné.

Präsident: Die beiden Kommissionssprecher beantragen, den Minderheitsantrag zu Artikel 4 Absatz 3 zusammen mit den Artikeln 107 und 108 zu behandeln. Ich frage den Sprecher der Minderheit an, ob er mit diesem Vorgehen einverstanden ist. Dies ist der Fall.

76.033

Rechtshilfegesetz**Entraide en matière pénale. Loi***Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 672 hiervor — Voir page 672 ci-devant

Art. 4 Abs. 1 und 2*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 4a, 5 und 6*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 4a, 5 et 6*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 6a***Antrag der Kommission*

Streichen (siehe Art. 61 und 61a)

Proposition de la commission

Biffer (voir art. 61 et 61a)

Muheim, Berichterstatter: Ich spreche gleichzeitig zu den Artikeln 6a und 6b. Es geht hier um die Frage des Geheimnisschutzes bei der Rechtshilfe. Die ständerätliche Kommission hat diesem Problem eine ausserordentliche Bedeutung gegeben und daher die diesbezüglichen Bestimmungen, die im Artikel 61 der bundesrätlichen Vorlage enthalten waren, in die allgemeinen Bestimmungen nach vorne genommen und zudem wesentlich erweitert. Mit Artikel 6b wurde eine besondere Bestimmung für den Schutz wirtschaftlicher Interessen aufgestellt. Die nationalrätliche Kommission ist der Auffassung, dass der Ständerat, der die Anträge seiner Kommission diskussionslos übernommen hat, der Frage der Geheimnisswahrung einen übertriebenen Stellenwert eingeräumt hat. Der Geheimnisschutz ist nur bei der sogenannten kleinen Rechtshilfe von Bedeutung, nicht jedoch bei der Auslieferung, der Strafverfolgung oder der Strafvollstreckung. Der Schutz des Geheimbereiches ist daher nicht im ersten Teil dieses Gesetzes unter den allgemeinen Bestimmungen, sondern im dritten Teil unter der «ändern Rechtshilfe» zu regeln. Die nationalrätliche Kommission hat daher fast einstimmig die Streichung der Artikel 6a und 6b beschlossen. Der Schutz des Geheimbereiches soll in den Artikeln 61 und 61a geordnet werden. Wir werden also dort materiell auf den gesamten Problembereich zurückkommen.

M. Duboule, rapporteur: Il s'agit, ici également, d'une question de forme. Le Conseil des Etats a déplacé les dispositions relatives à la protection du domaine secret, qui sont l'objet de l'article 61 dans le projet du Conseil fédéral et des articles 61 et 61a dans celui de votre commission, au chapitre des dispositions particulières (art. 6a et 7b).

Nous n'approuvons pas cette modification et vous proposons par conséquent d'examiner ces dispositions lorsque seront mises en discussion les dispositions relatives aux autres actes d'entraide, c'est-à-dire de conserver l'ordre des articles adopté par la commission aux articles 6a, respectivement 61.

*Angenommen – Adopté***Art. 6b***Antrag der Kommission*

Streichen (siehe Art. 61a Abs. 2)

Proposition de la commission

Biffer (voir art. 61a, 2e al.)

*Angenommen – Adopté***Art. 7***Antrag der Kommission**Abs. 1 und 2*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 3

Zu den wesentlichen Interessen der Schweiz im Sinne von Artikel 1 Absatz 1bis kann auch der Schutz von Geheimnissen gehören.

Art. 7*Proposition de la commission**Al. 1 et 2*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3

Peut également tomber sous la notion d'intérêts importants, au sens de l'article 1er, alinéa 1bis, la protection de secrets.

*Angenommen – Adopté***Art. 8***Antrag der Kommission**Abs. 1*

Streichen

Abs. 2

... das Verwaltungsverfahrensgesetz, die kantonalen Behörden die für sie geltenden Vorschriften sinngemäss an. Für Prozesshandlungen gilt das in Strafsachen massgebende Verfahrensrecht.

Art. 8*Proposition de la commission**Al. 1*

Biffer

Al. 2

... appliquent par analogie la loi fédérale sur la procédure administrative et les autorités cantonales leurs propres règles de procédure. Les actes de procédure sont réglés par le droit de procédure applicable en matière pénale.

*Angenommen – Adopté***Art. 9–13***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 9 à 13*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 14***Antrag der Kommission**Abs. 1*

... Artikel 1 Absatz 1bis.

Abs. 1bis, 2 und 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 14*Proposition de la commission**Al. 1*

... l'article 1er, alinéa 1bis.

Al. 1bis, 2 et 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 15–17***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 15 à 17*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

*Angenommen – Adopté***Art. 18***Antrag der Kommission**Abs. 1 und 3*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 1bis

Personen, die von der Rechtshilfemassnahme betroffen oder als Geschädigte bei Erhebungen anwesend sind, können sich durch einen Rechtsbeistand vertreten lassen, wenn es die Wahrung ihrer Interessen erfordert. Die Einzelheiten regelt der Bundesrat.

Abs. 2

Personen, gegen die sich das Strafverfahren im Ausland richtet, können nur Verfügungen oder Massnahmen anfechten, die sie persönlich treffen oder ihre Verteidigungsrechte im Strafverfahren beeinträchtigen können.

Art. 18*Proposition de la commission**Al. 1 et 3*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 1bis

La personne concernée par une mesure d'entraide ou le lésé qui assiste à des investigations peut se faire représenter par un mandataire si la sauvegarde de ses intérêts l'exige. Le Conseil fédéral règle les modalités.

Al. 2

La personne visée par une procédure pénale étrangère ne peut attaquer qu'une décision ou une mesure qui la touche personnellement ou qui peut léser ses droits de défense dans la procédure pénale.

Muhlem, Berichterstatter: Ich spreche zu den Artikeln 18 und 18a. Im Verfahren zur Gewährung der Rechtshilfe erfährt der Rechtsschutz der Beteiligten durch die Kommissionsanträge eine wertvolle Verstärkung. Im Absatz 1bis wird festgehalten, dass Personen, die von einer Rechtshilfemassnahme betroffen oder als Geschädigte bei Erhebungen anwesend sind, sich nötigenfalls durch einen Rechtsbeistand vertreten lassen können. Dieses Recht ist also nicht dem Verfolgten allein vorbehalten, wie es im Absatz 1 der bundesrätlichen Fassung vorgesehen ist. Im Artikel 18a wird von der Kommission neu vorgeschlagen, alle Verfügungen und Entscheide mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen, ansonst sie nicht gültig sind. Dies geht wohl noch einen Schritt weiter als Artikel 38 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren, wo festgelegt wird, dass aus einer mangelhaften Eröffnung, die zum Beispiel keine Rechtsmittelbelehrung enthält, den Parteien kein Nachteil erwachsen darf. Im Artikel 18a des Rechtshilfegesetzes wird dagegen zum vornherein die Ungültigkeit statuiert. Dies gilt nicht nur für Verfügungen und Entscheide eidgenössischer, sondern auch kantonaler Behörden. Bei einem fehlerhaften Entscheid, d. h. einem solchen, der keine Rechtsmittelbelehrung enthält, muss daher ein neuer, gültiger Entscheid erlassen werden. Die Kommission stellt Ihnen in diesem Sinne Antrag.

*Angenommen – Adopté***Art. 18a***Antrag der Kommission**Titel*

Rechtsmittelbelehrung

Abs. 1

Verfügungen und Entscheide eidgenössischer und kantonalen Behörden sind nur gültig, wenn sie mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen sind.

Abs. 2

Die Rechtsmittelbelehrung muss das zulässige Rechtsmittel, die Rechtsmittelinstanz und die Rechtsmittelfrist nennen.

Art. 18a*Proposition de la commission**Titre*

Indication des possibilités de recours

Al. 1

Les décisions et prononcés rendus par les autorités fédérales et cantonales ne sont valables que dans la mesure où ils indiquent les possibilités de recours.

Al. 2

L'indication des possibilités de recours doit mentionner la voie de recours ouverte, l'autorité de recours et le délai imparti pour recourir.

*Angenommen – Adopté***Art. 19***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 19*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 20***Antrag der Kommission**Abs. 1*

Wer durch eine nach diesem Gesetz von der Polizeiabteilung erlassene Verfügung oder von ihr getroffene Massnahme berührt ist und . . .

Abs. 2–4

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 20*Proposition de la commission**Al. 1*

Quiconque est touché par une décision ou une mesure de la Division de la police...

Al. 2 à 4

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 21–28***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 21 à 28*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 29***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Baechtold-Lausanne**Abs. 3 (neu)**

Der Richter verfügt weder die Auslieferung noch die Heim-schaffung, wenn eine solche Verfügung nach seiner Auf-fassung die Entwicklung oder soziale Wiedereingliederung von Personen unter 20 Jahren beeinträchtigen könnte.

Art. 29**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Baechtold-Lausanne**Al. 3 (nouveau)**

Le juge ne décidera pas l'extradition ou le rapatriement, s'il estime qu'une telle décision est de nature à compro-mettre le développement ou le reclassement social des personnes de moins de 20 ans révolus.

M. Baechtold-Lausanne: Permettez-moi une explication, que j'aurais pu donner à l'entrée en matière également.

Cette loi très importante que nous sommes en train de voter est le fruit de diverses inspirations. La première, c'est la grande idée de la lutte contre la délinquance et le terrorisme international. Il s'agit non plus de police cette fois, mais de toutes les justices du monde. «Tous les ministres de la justice européenne attendent la réaction de notre Parlement en face de cette nouvelle loi», nous a dit M. le conseiller fédéral Furgler. Il y voit une croisade contre la délinquance et contre le terrorisme un peu comme la croisade contre l'esprit nazi, du moins c'est ce que vous m'avez dit en aparté en séance de commission, Monsieur le Conseiller fédéral.

La seconde source de ce texte qui nous est soumis est le travail d'un technicien de talent, le Dr Markees, qui malgré sa retraite a continué à mettre au point cet édifice que lui seul connaît dans tous les détails: pas de grandes idées antiterroristes chez ce remarquable juriste qui connaît bien l'ensemble des conventions dont nous avons à discuter, si bien que lorsqu'on lui pose une question, lorsqu'on lui soumet un projet de changement, il nous répond d'une voix unie «que grâce à cet alinéa, les articles x, y, de la convention, par exemple, avec les Etats-Unis, pourront trouver application dans les cas A, B, C.» Il fait penser un peu au constructeur génial d'une guillotine qui en aurait étudié toutes les particularités, veillé à ce que par vent d'est ou d'ouest, tout glisse comme prévu. Avec le Dr Mar-kees, nous avons à faire à un spécialiste.

En séance de commission, deux courants se sont greffés: tout d'abord l'élan de juristes authentiques – comme M. Muheim – qui ont posé des questions de doctrine importantes comme celle du secret en matière d'entraide ou la notion d'atteinte à des intérêts importants de la Suisse, des discussions de haut niveau qui ont laissé parfois les non-docteurs en droit, notamment M. Arthur Villard que j'ai dû remplacer parce qu'il ne supportait pas ces discus-sions dont certaines, sur un seul point, ont duré un après-midi.

Et enfin restent ceux – et je m'approche de mon sujet – qui, dans cette formidable machine, essaient de penser aux justiciables, ceux qui se rendent compte que nous sommes en train d'édifier, hélas! l'Europe des prisons, les avocats de cœur ou de métier, qui constatent tous les jours les méfaits aussi de la procédure pénale sur l'individu broyé par elle, ceux qui auraient voulu en exergue de cette loi le rappel de la Convention européenne de la sau-vegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950. Hélas! en face d'un projet aussi sophistiqué, aussi savant, ils ont perdu souvent leur élan et même l'authentique libéral qu'est M. Jean-François Aubert, a levé les bras devant cette proposition de rappeler la Convention des droits de l'homme au début de cette loi.

J'en arrive à l'article 29.

En fait, les auteurs du projet se sont également occupés de l'aspect humain des choses. Par exemple, en ce qui concerne les mineurs, c'est-à-dire les délinquants de 7 à 14 ans, ou de 14 ans à 18 ans ou de 18 ans à 20 ans, le projet a considéré que l'extradition de ces personnes pou-vait poser des problèmes et que propose-t-il? On s'atten-drait à ce qu'il propose qu'on puisse renoncer à cette mesure concernant les jeunes qui vont être séparés de leur milieu, de leur famille, dont la rééducation va être compromise pendant l'enquête à l'étranger ou après l'en-quête, en prison, parce qu'ils seront jugés dans un autre pays que celui où réside leur famille. Que non point! Notre projet prévoit simplement qu'on appliquera à ces jeunes gens le rapatriement au lieu de l'extradition. C'est au fond une question de mot, si vous voulez, c'est un petit bouquet qu'on cueille et qu'on plante sur la guillotine! C'est un peu – je dirai – hypocrite! Et c'est pourquoi je vous prie ins-tamment de suivre ma proposition en admettant de dire que le juge suisse a la possibilité, en ce qui concerne les enfants et les adolescents, de ne pas les extradier ou de ne pas les rapatrier – ne jouons pas sur le mot – s'il estime qu'une telle décision est de nature à compromettre leur développement ou leur reclassement social. On nous dit que les ministres européens ont l'œil sur nos travaux, eh bien! montrons-leur que nous avons l'esprit un peu hu-main.

Muheim, Berichterstatter: Die Bestimmung des Artikels 29 handelt von der Auslieferung von Personen unter 20 Jah-ren. Kollege Baechtold hat gesagt, dass unser Gesetz vor lauter Technik die Menschen und insbesondere die Ju-gendlichen vergesse. Das trifft aber nicht zu, denn gerade in Artikel 29 wird ja festgelegt, dass Minderjährige durch die zuständige Jugendbehörde, also nicht durch die Poli-zei, zurückgeführt werden. Sie werden also nicht einfach ausgeliefert, wie ein Erwachsener, sondern sie werden durch die Jugendbehörde in ihr Land zurückgeführt, in dem sie wohnen oder das sie sucht.

Kollege Baechtold möchte mit seinem Antrag nun einen neuen dritten Absatz einfügen, wonach der Richter weder eine Auslieferung noch eine Heimschaffung verfügt – er möchte beides eigentlich ausschliessen –, wenn sie die Entwicklung oder soziale Wiedereingliederung von Minder-jährigen beeinträchtigen könnten. Dieser Antrag lag auch unserer Kommission vor. Diese hat ihn aber einhellig ab-gelehnt. Er würde nämlich im Widerspruch zum Artikel 29 Absatz 1 zweiter Satz stehen. Dort ist nämlich ausdrück-lich festgelegt – und man sieht daraus, dass weder die Menschen und noch weniger die Jugendlichen vergessen wurden –, dass für Personen im Alter von 18 bis 20 Jahren die Rückführung statt der Auslieferung vorgesehen ist, wenn ihre Entwicklung oder die soziale Wiedereingliede-rung gefährdet würde. Sie sehen also, dieses Moment der sozialen Wiedereingliederung ist durchaus berücksichtigt. Nach dem Antrag Baechtold müsste aber unter der ge-nannten Voraussetzung die Auslieferung wie die Rückfüh-rung immer abgelehnt werden. Zudem – und das ist auch ein Nachteil des Antrages des Kollegen Baechtold – ist für diesen Entscheid nicht ausschliesslich der Richter, son-dern in erster Instanz die Verwaltungsbehörde zuständig.

Die von Kollege Baechtold beantragte Ergänzung des Arti-kels 29 ist aber auch gar nicht notwendig, um das von ihm aufgeworfene Problem zu lösen. Nach dem Artikel 82 Ab-satz 2 des Gesetzes ist nämlich vorgesehen, dass die Schweiz stellvertretend die Strafgewalt des ersuchenden Staates übernehmen kann, wenn dies im Hinblick auf die persönlichen Verhältnisse und die soziale Wiedereinglie-derung des Ausländers angezeigt erscheint. Es besteht also durchaus die Möglichkeit, ja geradezu der Hinweis, mit Rücksicht auf die soziale Wiedereingliederung aller Personen – nicht nur der Jugendlichen, sondern auch der Erwachsenen –, die Strafgewalt zu übernehmen und gar nicht auszuliefern. Schweizer Bürger werden ja ohnehin

nicht ausgeliefert. Ich muss Ihnen daher namens der einstimmigen Kommission beantragen, den Antrag Baechtold abzulehnen.

M. Duboule, rapporteur: La proposition de M. Baechtold est généreuse mais pratiquement elle ne sert à rien pour la simple raison que le cas est déjà traité par l'article 29 et, à titre complémentaire, par l'article 33.

En effet, dans la deuxième phrase de l'alinéa 1 de l'article 29, pour les personnes au-dessous de 20 ans, dans la mesure où l'extradition serait de nature à compromettre leur développement ou leur reclassement social, on prévoit une procédure spéciale de rapatriement. A l'article 33 en surplus, il existe une possibilité générale qui couvre le tout puisque l'on dit que, de toute façon, l'extradition peut être refusée si la Suisse est en mesure d'assumer la poursuite ou l'exécution du jugement rendu dans l'Etat requérant et si le reclassement social de la personne poursuivie le justifie. Par conséquent, il est inutile d'aller plus avant.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	48 Stimmen
Für den Antrag Baechtold-Lausanne	9 Stimmen

Art. 30

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 31

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Baechtold-Lausanne

Abs. 1 Bst. c (neu)

wenn diese Unterlagen, nach Auffassung der schweizerischen Behörden, genügend Belastungsgründe gegen die Person enthalten, deren Auslieferung verlangt wird.

Art. 31

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Baechtold-Lausanne

Al. 1 let. c (nouveau)

Si, de l'avis de l'autorité suisse, ces documents révèlent des indices suffisants à la charge de la personne dont on demande l'extradition.

M. Baechtold-Lausanne: Ne croyez pas que je sois découragé. J'ai fait, je crois, une dizaine de propositions, dont quelques-unes ont malgré tout passé en commission, et je continue à me battre.

L'article 31, 1er alinéa, lettre c, définit les infractions donnant lieu à l'extradition. Je me suis suffisamment expliqué tout à l'heure sur l'abus des procédures pénales. Il ne suffit pas à mon avis, pour que l'extradition se justifie, que le délit reproché soit assez grave, que le juge suisse ne soit pas compétent, il faudrait encore que de l'avis du juge suisse le dossier qu'on lui transmet révèle des indices suffisants à charge du citoyen qu'on doit livrer à l'étranger. Le juge suisse doit pouvoir écarter, s'il en a la conviction, une demande d'extradition qui repose sur des bases d'accusation qui lui paraissent trop fragiles. De plus experts que moi l'ont dit, je m'en réfère à MM. Poncet et Neyroud (*L'extradition et l'asile politique en Suisse*, Fribourg 1976), qui écrivent, à la page 48: «Un examen au moins *prima facie* de la culpabilité serait souhaitable.» Il faut des charges assez nettes pour que, une fois entendue la personne qui fait l'objet de la demande d'extradition, le

juge suisse n'ait pas hésité, s'il était compétent en la matière, à décerner un mandat d'arrêt par exemple. Je condamne cette tendance que nous avons à lier le juge, notre propre juge, à le ligoter. Il faut lui laisser un pouvoir d'appréciation dans les domaines de l'extradition. Qu'on ne me dise pas, comme tout à l'heure, que cet alinéa que je propose va de soi! Lorsqu'un homme isolé se trouve face à la justice, rien ne va de soi, qui n'est pas écrit nettement dans la loi.

Muhelm, Berichterstatter: Ich muss Ihnen auch hier die Ablehnung des Antrages des Kollegen Baechtold beantragen. Im Artikel 31 Absatz 1 will er einen neuen Buchstaben c einfügen. Es geht in diesem Absatz darum, die Voraussetzungen festzulegen, unter denen eine Auslieferung zulässig ist. Die Straftat muss nach unserem Entwurf erstens sowohl nach schweizerischem wie nach dem ausländischen Recht mit einer freiheitsbeschränkenden Sanktion von mindestens einem Jahr bedroht sein und zweitens – das ist die weitere Voraussetzung – nicht der schweizerischen Gerichtsbarkeit unterstehen. Nach Antrag Baechtold soll nun eine dritte Voraussetzung erfüllt sein: die schweizerischen Behörden oder Gerichte haben zu prüfen, ob die gegen die auszuliefernde Person vorgebrachten Belastungsgründe ausreichend sind. Diese Ueberprüfung der Stichhaltigkeit der Verdachtsgründe bedeutet eigentlich – wie Kollege Baechtold es selber bestätigt hat – eine Ueberprüfung der Schuldfrage. Das wäre aber eine totale Abkehr vom bisherigen System und würde die Schweiz in einen Widerspruch zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen bringen, das Sie selber vor kurzem ratifiziert haben. Die Prüfung der Schuldfrage würde zudem unsere Auslieferungsbehörden völlig überfordern. Nach der bisherigen Praxis wird lediglich der sogenannte Alibi Beweis zugelassen, das heisst der unverzügliche Nachweis, dass der Verfolgte nicht der Täter sein kann. Dies wird aber im Artikel 48 des vorliegenden Gesetzes geregelt.

Der Antrag des Kollegen Baechtold hat in der Kommission keinerlei Unterstützung gefunden, und ich muss Ihnen daher beantragen, ihn abzulehnen.

M. Duboule, rapporteur: Là encore, nous ne pouvons malheureusement pas suivre M. Baechtold, qui voudrait que, dans l'examen de la demande d'extradition qui est formulée par l'étranger, l'autorité suisse ait encore à examiner s'il y a des indices suffisants à la charge de la personne dont on demande l'extradition. Nous pensons que c'est aller trop loin. Nous avons d'ailleurs adhéré à la convention européenne qui prévoit précisément que tel ne doit pas être le cas. On fait confiance à l'autorité de l'autre pays dans ce domaine et c'est la raison pour laquelle nous estimons que nous ne devons pas aller plus loin.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	55 Stimmen
Für den Antrag Baechtold-Lausanne	5 Stimmen

Art. 32

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 33

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2

... nicht hingerichtet oder einer Behandlung unterworfen wird, die seine körperliche Integrität beeinträchtigt.

Art. 33*Proposition de la commission**Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2

... ne sera pas soumise à un traitement portant atteinte – à son intégrité corporelle.

*Angenommen – Adopté***Art. 34–38***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 34 à 38*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 39***Antrag der Kommission*

... in einem Fahndungsblatt. Artikel 47 Absätze 1 und 2 gelten entsprechend.

Proposition de la commission

... de police. L'article 47, 1er et 2e alinéas, est applicable par analogie.

*Angenommen – Adopté***Art. 40 und 41***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 40 et 41*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 41a (bisher Art. 49)***Antrag der Kommission**Titel*

Eintreten auf das Ersuchen

Wortlaut

Die Polizeiabteilung entscheidet, ob und unter welchen Bedingungen auf das Ersuchen eingetreten wird.

*Antrag Grobet**Zwischentitel vor Art. 41a*

3. Abschnitt Eröffnung des Verfahrens

*Zwischentitel vor Art. 42*4. Abschnitt Auslieferungshaft und Sicherstellung
Anpassung der Nummern der folgenden Abschnitte.**Art. 41a (Jusqu'ici art. 49)***Proposition de la commission**Titre*

Entrée en matière sur la demande

Texte

La Division de la police décide s'il y a lieu d'entrer en matière sur la demande et à quelles conditions.

Proposition Grobet

Introduction d'une

Section 3: Ouverture de la procédure
avant l'article 41a

La section 3 devient section 4, etc.

M. **Grobet**: L'article 41a n'est pas une disposition nouvelle. Il s'agit simplement de l'article 49 qui a été avancé quelque peu dans le texte de la loi et qui a été placé à un endroit paraissant plus opportun pour la compréhension de cette loi. En introduisant cette disposition sous l'article 41a, il me semble qu'il faudrait la précéder d'une section, car la section 2, «Mesures provisoires», n'a rien à voir avec l'article 41a qui concerne une disposition toute différente de celles relatives aux mesures provisoires. C'est donc une simple question de systématique, de présentation de la loi, et pour respecter la logique il faudrait ajouter, avant l'article 41a, une section 3, «Ouverture de la procédure», – c'est le titre que je propose, mais on pourrait en adopter un autre, quoique celui-ci me paraisse judicieux. Les sections suivantes devront évidemment changer de numérotation.

Muheim, Berichterstatter: Es handelt sich hier um eine Frage der Redaktion und der Systematik. Ich glaube, wir können das der Redaktionskommission überlassen. Die Ausführungen von Herrn Grobet scheinen etwas für sich zu haben. Aber im Detail konnten wir das nicht prüfen. Es wird also Sache der Redaktionskommission sein, das zu behandeln und zu erledigen.

M. **Duboule**, rapporteur: Je crois pouvoir dire que nous sommes d'accord avec la proposition de M. Grobet qui me paraît rationnelle.

Präsident: Die Kommission ist damit einverstanden, dass diese Frage von der Redaktionskommission überprüft wird.

*Angenommen – Adopté***Art. 42–46***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 42 à 46*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 47***Antrag der Kommission**Abs. 1*

... formlosen Uebergabe, unter Hinweis auf sein Recht, Beschwerde zu erheben, einen Beistand seiner Wahl zu bestellen oder sich amtlich verbeiständen zu lassen.

Abs. 2 und 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag Grobet**Abs. 1*

... Auslieferungshaftbefehls stellt die kantonale gerichtliche Behörde fest, ...

Art. 47*Proposition de la commission**Al. 1*

... remise sans formalité, ainsi que de ses droits de recours, d'obtenir l'assistance judiciaire et de se faire assister par un mandataire.

Al. 2 et 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Grobet**Al. 1**

... l'autorité judiciaire cantonale vérifie si...

M. Grobet: Il s'agit ici d'une petite précision que je propose d'introduire à l'article 47. La loi renvoie aux cantons la décision de désigner les autorités chargées de procéder aux mesures d'extradition. Dans le cas d'espèce – ici nous avons affaire aux procédures relatives à la décision d'extradition – il est indiqué que c'est l'autorité cantonale qui procède aux diverses mesures qui sont requises par la loi. A mon avis, ces mesures doivent incontestablement être prises par une autorité judiciaire et non une autorité de police. La section 3 règle le problème de l'arrestation provisoire et en l'occurrence il s'agit là de compétences qui relèvent effectivement de la police. Par contre, à l'article 47, il s'agit de régler un certain nombre de problèmes juridiques qui ont trait à la demande d'extradition. Il s'agit notamment de voir si cette demande est fondée et si les conditions sont remplies. Pour ma part, je suis d'avis que ces tâches, qui sont malaisées à remplir, dépassent les compétences d'agents de la police et doivent par conséquent être assumées par des magistrats. Comme je l'ai précisé tout à l'heure, étant donné qu'il appartient aux cantons de désigner les autorités compétentes, il me paraît judicieux de souligner que ces dernières doivent néanmoins être des autorités judiciaires, afin que l'on ait bien la certitude que ces questions délicates sont traitées par des magistrats qui en ont les compétences.

Muheim, Berichterstatter: Die Bestimmung des Artikels 47 handelt vom rechtlichen Gehör bei der Auslieferung. Es handelt sich zweifellos um einen fundamentalen rechtsstaatlichen Grundsatz. Es ist die Polizeiabteilung oder jetzt das Bundesamt für die Polizei, wie es neuerdings heisst, das den Auslieferungshaftbefehl erlässt. Die kantonale Behörde hat ihn dem Verfolgten zu eröffnen und dessen Identität festzustellen. Die Kommission hat auf Antrag des Herrn Grobet den Rechtsschutz des Verhafteten in dem Sinne verstärkt, als der Betroffene ausdrücklich auf sein Recht zur Beschwerde und zum Beizug eines Beistandes hinzuweisen ist. Das steht im Antrag der Kommission. Herr Grobet stellt nun heute einen weitergehenden Antrag, den er in der Kommission nicht vorgelegt hat. Er beantragt, dass im Kanton eine richterliche Behörde den Auslieferungshaftbefehl dem Verfolgten zu eröffnen und dessen Identität festzustellen habe. Es muss hier aber darauf hingewiesen werden, dass die kantonale Behörde keine Befragung zur Sache vorzunehmen hat, sondern den Verhafteten nur zu seinen persönlichen Verhältnissen, zu seinen Beziehungen zum ersuchenden Staat und zu seinen Einwendungen gegen den Haftbefehl oder die Auslieferung einzuvernehmen hat. Es handelt sich also eigentlich um ein Verfahren zur Feststellung der Identität des Betroffenen. Dazu ist der Richter aber gar nicht geeignet, sondern viel besser die Untersuchungs- oder die Polizeiabteilungen. Es geht ja hier nicht um den Entscheid über die Auslieferung. Gegen den Haftbefehl der Polizeiabteilung steht dem Betroffenen nach Artikel 43 Absatz 2 die Beschwerde an die Anklagekammer des Bundesgerichtes offen, und er ist ja nach dem Kommissionsantrag noch ausdrücklich darauf aufmerksam zu machen. Das Recht auf richterliche Ueberprüfung des Haftbefehls ist daher in diesem Gesetz garantiert. Der Antrag des Herrn Grobet erscheint mir daher systemwidrig und überflüssig. Ich glaube, er würde nur Unklarheit in das Verfahren bringen und ist daher meines Erachtens abzulehnen.

M. Duboule, rapporteur: La commission est d'avis que nous ne pouvons pas adhérer à la proposition de M. Grobet, laquelle consiste à préciser que, sur le plan cantonal, l'autorité doit être non seulement administrative mais judi-

ciaire. Je suis toujours étonné de cette méfiance que l'on manifeste vis-à-vis de l'autorité administrative, comme si l'autorité cantonale de police n'était pas à même – elle l'est peut-être davantage! – de vérifier le problème de l'identité de la personne. C'est le seul point qu'il y a lieu d'examiner ici. En outre, sur le plan fédéral, l'on a affaire non à des magistrats mais à des fonctionnaires: c'est la Division de police qui est principalement compétente pour traiter toutes ces affaires. On lui fait confiance, il n'y a aucune raison de ne pas en faire autant avec l'autorité administrative cantonale. En outre, dans le cadre des prérogatives souveraines qui existent encore sur le plan cantonal, je pense qu'il est normal que le canton puisse décider, dans une affaire de ce genre, s'il appartient à l'autorité judiciaire ou à l'autorité administrative de statuer. Pour ma part, je ne vois pas d'inconvénient à ce que ce soit l'autorité administrative. C'est la raison pour laquelle nous vous invitons à ne pas accepter la proposition de M. Grobet.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	52 Stimmen
Für den Antrag Grobet	12 Stimmen

Art. 48**Antrag der Kommission****Abs. 1**

... anwesend war, so nimmt die Polizeiabteilung die gebotenen Abklärungen vor.

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 48**Proposition de la commission****Al. 1**

... Division de la police procède aux vérifications nécessaires.

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Adopté**Art. 49****Antrag der Kommission**

Streichen (siehe Art. 41a)

Proposition de la commission

Biffer (voir art. 41a)

Adopté**Art. 50****Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Adopté**Art. 51****Antrag der Kommission****Abs. 1 und 2****Abs. 3**

Das Verfahren der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde nach Artikel 21 ist entsprechend anwendbar.

Art. 51**Proposition de la commission**

Al. 1 et 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3

La procédure prévue à l'article 21 en matière de recours de droit administratif est applicable par analogie.

Angenommen – Adopté

Art. 52

Antrag der Kommission

Abs. 1 Ingress und Bst. a, Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 1 Bst. b

nicht innert fünf Tagen...

Art. 52

Proposition de la commission

Al. 1 préambule et let. a, al. 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 1 let. b

Si, dans les cinq jours...

Angenommen – Adopté

Art. 53–60

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 53 à 60

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 61 (bisher Art. 6a Abs. 1)

Antrag der Kommission

Titel

Schutz des Geheimbereichs

Abs. 1

Bei der Ausführung von Ersuchen richtet sich der Schutz des Geheimbereichs nach den Bestimmungen über das Zeugnisverweigerungsrecht. Für die Durchsuchung und die Versiegelung von Papieren gelten die Grundsätze des Artikels 69 des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege.

Abs. 2 und 3

Streichen

Abs. 4

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates (Streichen)

Art. 61 (jusqu'ici art. 6a al. 1)

Proposition de la commission

Titre

Protection du domaine secret

Al. 1

Lors de l'exécution de la demande, la protection du domaine secret est réglée conformément aux dispositions sur le droit de refuser de témoigner. Les principes de l'article 69 de la loi fédérale sur la procédure pénale s'appliquent à la perquisition de papiers et à leur mise sous scellés.

Al. 2 et 3

Biffer

Al. 4

Adhérer à la décision du Conseil des Etats (Biffer)

Muheim, Berichterstatter: Ich spreche hier zu den Artikeln 61 und 61a.

Sie können aus der Fahne ersehen, dass wir hier die Artikel 6 und 6a der ständerätlichen Fassung, die wir vorne gestrichen haben, hinten wieder aufnehmen. Ich habe bei Artikel 6 darauf hingewiesen. In diesen beiden Artikeln 61 und 61a ist nun der Schutz des Geheimbereiches enthalten. Diese stehen also wieder im Dritten Teil des Rechtshilfegesetzes, d. h. bei der Kleinen Rechtshilfe. Sie regeln nämlich die Frage, ob und inwieweit Geheimnisse zu schützen sind. Entgegen der Auffassung des Ständerates gehören diese Bestimmungen nicht in den Ersten und allgemeinen Teil des Gesetzes, sondern in den Dritten Teil. Der Ständerat, d. h. vor allem seine Kommission, stand jedem Eingriff in die Geheimsphäre mit grösstem Misstrauen gegenüber. So legte sie allergrössten Wert auf die Wahrung des Berufsgeheimnisses, zum Beispiel der Rechtsanwälte. Ausserdem gab sie dem Wirtschaftsgeheimnis, d. h. dem Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis, eine enorme Bedeutung. In der Formulierung, die Ihnen die Kommission Ihres Rates nun unterbreitet, sind diese Anliegen berücksichtigt, soweit sie uns gerechtfertigt erscheinen.

Unsere Kommission schlägt Ihnen zwei Artikel vor, nämlich Artikel 61 und 61a, die zwei verschiedene Dinge auseinanderhalten. Beim Artikel 61 geht es um den Schutz des Geheimbereiches des Verfolgten. Bei der Ausführung von Rechtshilfemassnahmen müssen die Bestimmungen über das Zeugnisverweigerungsrecht, die Durchsuchung, die Versiegelung von Papieren beachtet werden. Rechtsanwälte können sich somit ohne weiteres auf ihr Zeugnisverweigerungsrecht berufen. Sie und alle andern, die rechtlich zur Wahrung des Berufsgeheimnisses verpflichtet sind, brauchen keine Geheimnisse des Betroffenen preiszugeben.

In Artikel 61a wird nun – das ist das Neue – darüber hinaus auch der Schutz des Geheimbereiches von Personen geregelt, die am Strafverfahren im Ausland gar nicht beteiligt sind. Die ausführende Behörde darf Auskünfte über den Geheimbereich solcher Personen nur erteilen, soweit dies für die Feststellung des Sachverhaltes unerlässlich ist und die Bedeutung der Tat es rechtfertigt. Sie darf also Auskünfte, die sie aus der Geheimsphäre eines Unbeteiligten besitzt oder erhält, nicht einfach an das Ausland weitergeben, sondern hat abzuwägen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen gegeben sind. Der Schutz der Geheimsphäre Dritter wird in Absatz 2 von Artikel 61a aber noch verstärkt. Die Preisgabe von Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnissen ist unzulässig, wenn sie für die schweizerische Wirtschaft einen erheblichen Nachteil befürchten liesse, der im Hinblick auf die Bedeutung der Tat nicht zumutbar wäre. Diese Bestimmung hängt zusammen mit dem Artikel 273 des Strafgesetzbuches, der den wirtschaftlichen Nachrichtendienst unter Strafe stellt. Das Rechtshilfeverfahren soll nicht dazu missbraucht werden, um Dinge über unbeteiligte Dritte zu erfahren, die unter das Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnis oder das Bankgeheimnis fallen.

Abschliessend möchte ich bemerken, dass selbstverständlich das Geschäftsgeheimnis wie auch das Bankgeheimnis gelüftet werden müssen, wenn es um den Geheimbereich des im Ausland strafrechtlich Verfolgten geht.

Ich empfehle Ihnen daher im Namen der Kommission, die lange um eine vertretbare, ausgewogene Lösung gerungen hat, den in Artikel 61 und 61a gestellten Anträgen zuzustimmen.

M. Duboule, rapporteur: Il s'agit d'un domaine assez délicat, celui du domaine secret.

Dans son message, le Conseil fédéral avait peut-être été un peu trop expéditif dans sa façon de présenter la chose

en ce qui concerne le cas des personnes qui ne sont pas impliquées dans la procédure pénale. Le Conseil des Etats a fait machine arrière, mais nous pensons que cette appréciation du problème doit être beaucoup plus nuancée. C'est pourquoi la commission du Conseil national propose deux articles: d'une part, sur la protection du domaine secret dans la mesure où les personnes impliquées sont concernées, et dans ce cas-là on fait intervenir les dispositions sur le droit de refuser de témoigner; d'autre part, on aborde le cas des personnes qui ne sont pas impliquées dans la procédure pénale, et pour ces dernières, si l'infraction le justifie et que ce soit indispensable pour établir les faits, l'autorité d'exécution peut donner des renseignements touchant le domaine secret de ces personnes, mais la révélation d'un tel secret, ou du fait qu'une banque est habituellement tenue de garder le secret, est inadmissible lorsqu'elle permet de craindre que l'économie suisse n'en subisse un grave préjudice et que celui-ci paraît insupportable au vu de l'importance de l'infraction.

Nous vous invitons donc à adopter ces deux nouveaux articles tels qu'ils sont proposés par la commission.

Angenommen – Adopté

Art. 61a

Antrag der Kommission

Titel

Geheimbereich der am Strafverfahren nicht Beteiligten

Abs. 1

Auskünfte über den Geheimbereich von Personen, die nach dem Ersuchen am Strafverfahren im Ausland nicht beteiligt sind, darf die ausführende Behörde erteilen, sofern sie für die Feststellung des Sachverhalts unerlässlich sind und die Bedeutung der Tat es rechtfertigt.

Abs. 2

Die Preisgabe von Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnissen im Sinne von Artikel 273 des Strafgesetzbuches oder von Tatsachen, die eine Bank üblicherweise geheimhalten muss, ist unzulässig, wenn sie für die schweizerische Wirtschaft einen erheblichen Nachteil befürchten liesse und dieser unter Berücksichtigung der Bedeutung der Tat nicht zumutbar wäre.

Abs. 3

Die ausführende Behörde holt vor ihrem Entscheid die Stellungnahme der Polizeiabteilung ein.

Art. 61a

Proposition de la commission

Titre

Domaine secret de personnes non impliquées dans la procédure pénale

Al. 1

Si l'infraction le justifie et que ce soit indispensable pour établir les faits, l'autorité d'exécution peut donner des renseignements touchant le domaine secret de personnes qui, selon la demande, ne sont pas impliquées dans la procédure pénale à l'étranger.

Al. 2

La révélation d'un secret de fabrication ou d'affaires, au sens de l'article 273 du code pénal, ou d'un fait qu'une banque est habituellement tenue de garder secret est inadmissible lorsqu'elle permet de craindre que l'économie suisse n'en subisse un grave préjudice et que celui-ci paraît insupportable, au vu de l'importance de l'infraction.

Al. 3

L'autorité d'exécution statue après avoir pris l'avis de la Division de la police.

Angenommen – Adopté

Art. 62

Antrag der Kommission

Abs. 1

Bst. a

Nach Entwurf des Bundesrates

Bst. b

... Bekräftigung nicht vorsieht; für die gerichtliche Zulassung anderer Beweismittel erforderliche Formen können auf ausdrückliches Verlangen der ersuchenden Behörde berücksichtigt werden;

Bst. b¹

die Formen der Beschaffung und Bekräftigung von Beweismitteln nach Buchstabe b müssen mit dem schweizerischen Recht vereinbar sein, und es dürfen den daran Beteiligten daraus keine wesentlichen Nachteile entstehen;

Abs. 2

Streichen

Art. 62

Proposition de la commission

Al. 1

Let. a

Selon le projet du Conseil fédéral

Let. b

... une telle forme; si l'Etat requérant la demande expressément, la forme requise pour rendre d'autres moyens de preuve admissibles devant un tribunal peut être prise en considération;

Let. b¹

La forme applicable à l'obtention de moyens de preuve et à la confirmation de dépositions, conformément à la lettre b, doit être compatible avec le droit suisse et ne pas causer de graves préjudices aux personnes qui participent à la procédure;

Al. 2

Biffer

Angenommen – Adopté

Art. 63 und 64

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 63 et 64

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 65

Antrag der Kommission

Abs. 1 und 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 3

Die Zustellung gilt als erfolgt, wenn die Annahme der Urkunde oder die Verweigerung ihrer Annahme schriftlich bestätigt ist.

Art. 65*Proposition de la commission**Al. 1 et 2*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3

La notification est réputée exécutée si l'acceptation ou le refus de l'acte est établi par écrit.

Angenommen – Adopté

Art. 66*Antrag der Kommission**Titel*

Zustellung von Vorladungen; freies Geleit

Abs. 1 und 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 3

Die Zustellung einer Vorladung kann an die Bedingung geknüpft werden, dass dem Empfänger für angemessene Zeit freies Geleit zugesichert und er an der freien Ausreise aus dem Hoheitsgebiet des ersuchenden Staates nicht gehindert wird. Auf Verlangen des Empfängers holt die zustellende Behörde eine entsprechende schriftliche Zusicherung des ersuchenden Staates vor der Uebermittlung des Zustellungsnachweises ein.

Art. 66*Proposition de la commission**Titre*

Notification de citations; sauf-conduit

Al. 1 et 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3

La notification d'une citation peut être subordonnée à la condition que le destinataire soit assuré d'obtenir un sauf-conduit pendant un laps de temps raisonnable et qu'il ne soit pas empêché de quitter librement le territoire de l'Etat requérant. Si le destinataire le demande, l'autorité qui procède à la notification demande à l'Etat requérant, avant de lui transmettre la preuve de la notification, de lui fournir une assurance écrite dans ce sens.

Angenommen – Adopté

Art. 67–79*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 67 à 79*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 80*Antrag der Kommission**Abs. 1 und 4*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2

Streichen

Abs. 3

Die Vollzugsakten können der ersuchenden Behörde übermittleit werden,

Bst. a

wenn bei der Ausführung des Ersuchens keine Rechtsmittel ergriffen wurden;

Bst. b

wenn die Prüfung nach Absatz 1 ergibt, dass weder Geheimnisse Dritter berührt sind noch Zweifel an der Zulässigkeit der Rechtshilfe bestehen.

Art. 80*Proposition de la commission**Al. 1 et 4*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2

Biffer

Al. 3

...sont transmis à l'autorité requérante:

let. a

Si, pendant l'exécution de la demande, aucun recours n'a été interjeté;

let. b

... tierces personnes ou s'il ne subsiste aucun doute quant à l'admissibilité de l'entraide.

Angenommen – Adopté

Art. 81–90*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 81 à 90*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 91*Antrag der Kommission**Abs. 1, 3 und 4*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2

Im Ausland verhängte Sanktionen werden vollzogen, soweit sie das Höchstmass der im schweizerischen Recht für eine entsprechende Tat vorgesehenen Strafe nicht übersteigen. Sanktionen, die unter dem schweizerischen Strafraumen bleiben, dürfen vollzogen werden.

Art. 91*Proposition de la commission**Al. 1, 3 et 4*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2

La sanction prononcée à l'étranger est exécutée dans la mesure où elle ne dépasse pas le maximum de la peine prévue par le droit suisse pour une infraction du même genre. La sanction peut être exécutée même si elle n'atteint pas le minimum prévu par le droit suisse.

Angenommen – Adopté

Art. 92*Antrag der Kommission**Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2

... diese an den Staat zu zahlen sind.

Art. 92*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

(La modification à l'al. 2 ne concerne que le texte allemand)

Angenommen – Adopté

Art. 93*Antrag der Kommission*

Der Richter lehnt die Vollstreckung ganz oder teilweise ab,

Bst. a

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Bst. b

... unzulässig ist, oder

Bst. c

wenn er der Auffassung ist, dass sich der Verurteilte mit guten Gründen der Vollstreckung eines im Abwesenheitsverfahren ergangenen Entscheids oder Strafbefehls widersetzt, gegen den nach dem Recht des ersuchenden Staates kein Einspruch oder Rechtsmittel mehr zulässig ist.

Art. 93*Proposition de la commission*

Le juge refuse l'exécution en totalité ou en partie si:

Let. a

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Let. b

... est exclue, ou...

Let. c

S'il estime que le condamné a de bonnes raisons de s'opposer à l'exécution d'une décision ou d'une ordonnance pénale rendue par défaut qui n'est plus susceptible de recours ou d'opposition selon le droit de l'Etat requérant.

Angenommen – Adopté

Art. 94*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 95*Antrag der Kommission*

Streichen

Proposition de la commission

Biffer

Angenommen – Adopté

Art. 96–106*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 96 à 106*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 107*Antrag der Kommission***Abs. 1 und 2**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 1bis*Minderheit*

(Alder, Cevey, Füeg, Grobet, Gut, Weber-Arbon)

Ueberweisung samt Zusatzbotschaft an die Kommission, welche mit der Revision des StGB betreffend die Gewaltdelikte betraut ist.

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 75bis (StGB)*Randtitel***3. Unverjährbarkeit****Ziff. 1**

... ethnischen, sozialen oder politischen Zugehörigkeit gerichtet waren oder

Ziff. 2

... ihrer Begehung besonders schwer war oder

Ziff. 3

als Mittel zu Erpressung oder Nötigung Leib und Leben von Menschen in Gefahr brachte oder zu bringen drohte, namentlich unter Verwendung von Massenvernichtungsmitteln, Auslösen von Katastrophen oder in Verbindung mit Geiselnahmen.

Uebergangsbestimmung

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Merz

(für den Fall der Abweisung des Minderheitsantrages)

Abs. 1bis

StGB: Art. 75bis, Abs. 1, Ziff. 3

Streichen

Art. 107*Proposition de la commission***Al. 1 et 2**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 1bis*Minorité*

(Alder, Cevey, Füeg, Grobet, Gut, Weber-Arbon)

Renvoyer cet article, y compris le message complémentaire, à la commission chargée de réviser le code pénal sur les actes de violence.

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Art. 75bis (code pénal)*Titre marginal*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Ch. 1

Les crimes tendant à exterminer ou à opprimer un groupe de population en raison de sa nationalité, de sa race, de sa confession ou de son appartenance ethnique, sociale ou politique;

Ch. 2

(La modification ne concerne que le texte allemand)

Ch. 3

Les crimes perpétrés en vue d'exercer une contrainte, une extorsion ou un chantage et qui mettent en danger ou menacent de mettre en danger la vie et l'intégrité corporelle de personnes, notamment par l'utilisation de moyens d'extermination massifs, par le déclenchement d'une catastrophe ou par une prise d'otage.

Disposition transitoire

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Merz

(en cas de rejet de la proposition de minorité)

Al. 1bis

CP: Art. 75bis, 1er al., ch. 3

Biffer

Alder, Sprecher der Minderheit: Wenn ich so in die Runde blicke, scheint mir, die Debatten über die Bewirtschaftungsbeiträge für die Landwirtschaft und über den Strassenlärm haben unseren Rat ausserordentlich geschwächt. Es ist vielleicht Aufgabe des hochverehrten Herrn Präsidenten, die nicht anwesenden Ratsmitglieder wieder einmal auf Artikel 87 der Bundesverfassung hinzuweisen. Ich sage das deshalb, weil kürzlich ein Hinweis auf Artikel 45 des Geschäftsreglementes betreffend Kleidung erfolgte; ich glaube, Artikel 87 der Bundesverfassung ist wichtiger, vor allem im Blick auf das Thema, das wir zurzeit miteinander behandeln. Ich bedaure ausserordentlich, dass bei dieser doch sehr wichtigen Frage die Präsenz unseres Rates nicht besser ist. Ihnen, meine Damen und Herren, danke ich, dass Sie hier sind.

Worum geht es? Sie wissen, dass im schweizerischen Recht heute die Verjährung für Kapitalverbrechen auf 20 Jahre festgesetzt ist. Zehn Jahre beträgt die Verjährungsfrist für andere Verbrechen, fünf Jahre für Vergehen und ein Jahr für Uebertretungen. Wir hatten bereits im Rahmen der Eintretensdebatte Gelegenheit, einige grundsätzliche Bemerkungen zum Problem der Verjährung zu machen; Bemerkungen, die wahrscheinlich wegen der Pause in unserer Debatte – die sich doch über Tage erstreckte – mehr oder weniger in Vergessenheit geraten sind. Ich will sie trotzdem nicht wiederholen.

Ich möchte Ihnen darlegen, was die Minderheit der Kommission – in Kenntnis der Problematik der Verjährung – Ihnen vorschlägt. Ausgangspunkt bildet die Tatsache, dass der Bundesrat – und ihm folgend der Ständerat – in Artikel 75bis für gewisse allgemein umschriebene Delikte die Verjährung aufheben möchte, also einen Sprung von der bisherigen Verjährungsfrist von 20 Jahren für Kapitalverbrechen auf unendlich – wenn Sie so wollen –; aber die einzelnen Delikte sind im StGB bis heute nicht normiert. Wir haben also keine klar umschriebenen Strafbestimmungen für die hier genannten Delikte. Die Minderheit ist der Auffassung, dass man richtigerweise zuerst einmal den Straftatbestand genau normieren sollte, bevor man über die Frage entscheidet, ob nun für diesen Straftatbestand die Verjährung aufgehoben werden soll. Wir haben bereits aus Mitgliedern dieses Rates eine Kommission bestellt, die sich mit der Revision des Strafgesetzbuches betreffend Gewaltdelikte befasst. Wir meinen, es sei nur natürlich, dass sich diese Kommission, welche die Grundlagen für die sachliche Umschreibung der neuen Straftatbestände erarbeiten soll, auch mit dem Problem der Verjährung befasst, und zwar gesamthaft. Es ist unbefriedigend, wenn wir heute für Mord eine Verjährung von 20 Jahren haben, aber für gewisse qualifizierte Delikte, wie sie hier umschrieben werden, überhaupt keine Verjährung mehr kennen. Wir glauben, die Verjährung sollte gerade im Zusammenhang mit der Ueberprüfung der materiellen Straftatbestände mitbeachtet und mitberücksichtigt werden.

Das Motiv des Bundesrates für den von ihm mit der Zusatzbotschaft vorgeschlagenen Artikel 75bis des Straffe-

setzbuches ist Ihnen bekannt (Fall Menten). Der Bundesrat erklärt in der Zusatzbotschaft – und Herr Bundesrat Furgler legte auch in der Kommission darauf sehr viel Gewicht –, dass es dem Bundesrat ein Anliegen sei, über eine klare gesetzliche Grundlage in solchen Fällen zu verfügen, das heisst in Fällen, wo im ausländischen Staat das Delikt nicht verjährt ist, da die Verjährung beispielsweise überhaupt nicht spielt, und der betreffende Täter sich in der Schweiz im Schutz der Verjährung in Ruhe aufhalten kann. Der Bundesrat möchte also von diesem berühmten Bundesratsbeschluss von 1965 in dem Sinne abweichen, dass er nun eine bessere gesetzliche Grundlage für derartige Fälle anstrebt. Die Minderheit der Kommission begreift sowohl das rechtspolitische als auch das ausserpolitische Anliegen des Bundesrates.

Und nun muss ich Sie bitten, zu Artikel 4 Absatz 3 der Fahne zurückzublättern. Diese Bestimmung wurde aufgestellt im Blick auf den Minderheitsantrag zum Artikel 75bis. Mit dem Antrag zu Artikel 4 Absatz 3 erreichen wir praktisch und rechtlich einwandfrei, dass in all jenen Fällen, da der ausländische, um Rechtshilfe ersuchende Staat an die Schweiz gelangt und es sich um eine Tat handelt, für die das Ausland die Verjährung beispielsweise aufgehoben hat, der Bundesrat dem Rechtshilfeersuchen entsprechen kann, obwohl in unserem Lande für die betreffende Tat die Verjährung nicht aufgehoben wurde. Man respektiert also die ausländischen Verjährungsvorschriften in Abweichung von den sonst geltenden Bestimmungen des Rechtshilfegesetzes im Sinne eines Entgegenkommens an den Bundesrat, ohne aber bereits jetzt für unser inländisches, schweizerisches Strafrecht die Verjährung für gewisse allgemein umschriebene Taten gleich mitaufzuheben.

Wir haben also zwei Hauptanliegen. Das eine geht dahin, dem Bundesrat die Möglichkeit zu geben, in Fällen wie im Fall Menten oder in ähnlich gelagerten Fällen einem ausländischen Rechtshilfeersuchen zu entsprechen. Andererseits möchten wir, dass man das ganze Problem in Ruhe und gründlich prüft und überarbeitet. Das haben wir in unserer Kommission, die sich ausschliesslich mit diesem Verfahrensproblem befasst hat, nicht tun können. Wir haben es aber auch in unserem Rate im Rahmen der Eintretensdebatte nicht getan, noch werden wir es heute nachmittag bei derart gelichteten Reihen in einer Weise tun können, dass mindestens die grosse Mehrheit dieses Rates zum Entscheid, der hier getroffen wird, wirklich ja oder nein sagen kann.

Die praktische Bedeutung der ganzen Frage ist nach meiner persönlichen Ueberzeugung vom Bundesrat zu Unrecht etwas hochgespielt worden. Warum? Alle Terrorakte, die in den letzten Jahren in Europa oder auch ausserhalb unseres Kontinents begangen worden sind, verjähren noch lange nicht, auch nicht nach unserem internen schweizerischen Recht. Wir stehen also in keiner Art und Weise unter Zeitdruck. Es besteht demnach keine Gefahr, dass ein Täter, der gegen die Grundsätze der internationalen Konventionen, die hier genannt werden, verstossen hat, seiner Strafe entgehen könnte, wenn dem Antrag der Minderheit entsprochen wird. Und schliesslich glaubt sicher niemand im Ernste daran, dass ein Terrorist wegen der Aufhebung der Verjährung von seinem Vorhaben Abstand nehmen würde. Die präventive Wirkung der Aufhebung der Verjährung ist gleich null.

Ich bitte Sie im Namen der Kommissionsminderheit, dem Vorgehen zuzustimmen, das wir Ihnen beantragen. Es trägt den berechtigten Rechtshilfeanliegen hinreichend Rechnung, was auch vom Experten der Kommission bestätigt wurde. Der Bundesrat hat ein Instrument zur Verfügung und besitzt eine legale Grundlage für sein weiteres Vorgehen in solchen Fällen. Aber unser eigenes, internes Recht wollen wir in Ruhe miteinander prüfen und erst dann – und nicht im Rahmen eines reinen Verfahrensgesetzes – die entsprechenden Entscheide treffen.

Frau **Füeg**: Die beantragte Aenderung des Strafgesetzbuches zur Aufhebung der Verjährung für schwerste Verbrechen ist meiner Ansicht nach eine Kurzschlusshandlung im Zusammenhang mit dem Fall Menten. Es erscheint mir äusserst fragwürdig, dass aufgrund eines Einzelfalles eine so einschneidende Aenderung unseres Sühneverständnisses im geltenden Strafgesetzbuch vorgenommen werden soll. Die Aufhebung der Verjährung ist eine so fundamentale Aenderung, dass sie nicht gleichsam im Nachgang an die wichtigen Beratungen zum IRSG verpackt werden sollte. Bezeichnenderweise fand denn in der Kommission auch keine eigentliche Grundsatzdiskussion zu diesem Thema statt. Die Aufhebung der Verjährung ist ein so grundsätzlich rechtsstaatliches und rechtsphilosophisches Problem, dass es verdient, im Zusammenhang mit der Revision des Strafgesetzbuches betreffend die Gewaltdelikte behandelt zu werden. Interessant ist es ja auch, dass die Expertenkommission zur Revision des Strafgesetzbuches die Aufhebung der Verjährung abgelehnt hat. Ich verweise auf die Botschaft Seite 7. Die Minderheit möchte nun nicht im Rahmen des IRSG diese Grundsatzfrage aus unserem materiellen Strafrecht so husch-husch behandelt haben. Die gewichtigen Gründe, die für oder gegen die Aufhebung der Verjährung sprechen, rechtfertigen es, dass die Kommission für die Revision des Strafgesetzbuches betreffend die Gewaltdelikte zur Ueberprüfung im Rahmen des materiellen Strafrechtes und in Berücksichtigung des ganzen Systems beauftragt werden soll. Es ist fragwürdig, aufgrund eines Einzelfalles im Auslieferungsrecht materielles Strafrecht in so grundsätzlichen Punkten zu ändern. Andererseits ist auch die Minderheit der Ansicht, dass in Fällen wie dem Fall Menten, Rechtshilfe gewährt werden soll, und darum geht es ja heute schlussendlich. Es geht um Rechtshilfe, so dass in Artikel 4 Absatz 3 vorgesehen werden soll, dass die Schweiz auch dann Rechtshilfe gewähren kann, wenn dies wegen der Verjährung nach schweizerischem Recht nicht mehr möglich wäre. Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen und nicht die materiell-rechtliche Frage der Verjährung mit formalrechtlichen Fragen des Auslieferungsrechtes zu vermischen.

Frau **Meier Josi**: Artikel 107 hebt erneut hervor, wie heute nationales Recht mehr und mehr in internationalen Zusammenhängen steht. Aus dieser Sicht beantrage ich Ihnen, dem Mehrheitsantrag zuzustimmen. Die Frage in ihrem internationalen Zusammenhang betrachten heisst, sie hier und jetzt behandeln. Theoretisch ist denkbar, dass der Minderheitsantrag systematisch und materiell noch befriedigendere Regelungen aller Verjährungsfragen bei allen Gewaltverbrechen ermöglicht. Der Antrag bringt aber Nachteile mit sich, die schwerer wiegen. Er schiebt ein – meines Erachtens – dringendes Problem auf die lange Bank und lässt sogar die Möglichkeit offen, dass am Ende aus dem nationalen Kontext heraus überhaupt nichts mehr geschieht. Die Kommission «Gewaltverbrechen» berät über eine parlamentarische Initiative. Sie kann erfahrungsgemäss nicht mehr erarbeiten als der Bundesrat ihr schon in der vorliegenden Botschaft bereitgelegt hat.

Der Einwand, es fehle an Definitionen, scheint mir im Hinblick auf den Text von Artikel 107, auf die längst bestehenden internationalen Abkommen und die internationale Rechtsprechung nicht zu tragen. Blicke also die Revision dieses speziellen Teils des Strafgesetzbuches; das aber kann noch Jahre dauern, wir wissen es.

In der Zwischenzeit wird der Bundesrat weiterhin so handeln, wie er es im Falle Menten getan hat. Er kann gar nicht anders: Es ist nun wirklich eines, aus der Distanz des Unbeteiligten theoretische Botschaften zu schreiben, wie es der Bundesrat noch 1976 tat; es ist aber etwas ganz anderes, wenn diese Auffassungen dann an der schrecklichen Wirklichkeit gemessen werden müssen, wie sie die Liste der Straftaten eines Pieter Menten darstellt. Ich verkenne keineswegs die rechtspolitischen Argumente für die Verjährung, die man dem Verfahrensrecht oder

dem materiellen Recht zurechnen kann. Aber wenn wir etwa den Engländern, welche die Verjährung für schwere Verbrechen gar nicht kennen, die Gefahren der Irrtümer oder der Rechtsverdunkelung nach langen Jahren entgegenhalten, dann werden sie uns daran erinnern, dass jeder Richter Beweise mit der nötigen Vorsicht zu würdigen hat. Das geschah auch nach der Ausweisung Mentens in Holland.

Natürlich stimmt es auch, dass sich schuldig gewordene Menschen nach Jahrzehnten innerlich gewandelt haben können. Aber ein Richter betrachtet es auch als seine erste Pflicht, die Beweise solcher Läuterung bei einer Strafzumessung entsprechend zu berücksichtigen. Wer für Artikel 107 plädiert, ist weit davon entfernt, für solche, über alle Grenzen hinweg auch uns betreffenden Verbrechen eine Rachejustiz wieder einführen zu wollen. Vielmehr geht es beim Fallenlassen der Verjährung darum, dass bei Verbrechen, die sich unauslöschlich im Gedächtnis der ganzen Menschheit einprägen, ein Verzeihen dieser Untaten, eine Heilung des Geschehens, eine Resozialisierung des Täters nicht einfach eines Tages angenommen oder vermutet werden dürfen. Verzeihen ist ohnehin die Sache einzelner. Begnadigungen spricht der Staat im Einzelfall nur nach Prüfung persönlicher Umstände aus. Die Verjährung hingegen verzichtet ungeachtet persönlicher Umstände auf die Anwendung des Strafrechtes, was bei Taten der geschilderten Schwere unerträglich erscheint. Die Forderung, ein solcher Taten Verdächtigter müsse zumindest vor dem Richter erscheinen, steht daher auch im Dienste von Rechtsgleichheit und Rechtsstaatlichkeit. Besonders aktuell ist die Vorlage nicht nur wegen Menten, sondern auch im Zusammenhang mit dem 31. Dezember 1979, des neu möglichen Verjährungsdatums der BRD für Verbrechen im Zusammenhang mit Hitlers Reich und dem Zweiten Weltkrieg. Dieses Verfallsdatum führte am 2. Februar dieses Jahres im Europarat zu einer umfassend debattierten Empfehlung an das Ministerkomitee. Ihr Ziel war es, die Regierungen der Mitgliedstaaten, zu denen auch wir gehören, dringend einzuladen, Uebereinkommen 82 des Europarates über die Aufhebung der Verjährung zu unterzeichnen. Die Debatte legte anhand tragischer Beispiele offen, dass menschliche Läuterung bei Urhebern von Untaten, wie sie Artikel 107 umschreibt, leider nicht vermutet werden kann. Zweifel sind beispielsweise da am Platz, wo heute in südamerikanischen neonazistischen Zirkeln sich diese Leute ihrer Untaten rühmen und Hitlers 90. Geburtstag dabei feierlich begehen. Wie können wir unser theoretisches Verzeihen und unsere Skrupel dem brennenden Schmerz eines Virgile Barelts entgegenhalten, jenem Präsidenten der französischen Nationalversammlung, dessen Petition von 1976 die erwähnte Debatte auslöste? Sein Sohn war wie tausend andere in einem Lager zu Tode gequält worden, währenddem Klaus Barbie, der einstige SS-Scherge, vor jeder Auslieferung sicher, in Bolivien lächelnd den Ablauf der Verjährungsfrist abwarten kann. Zugegeben, Barelts Schmerz wäre derselbe, wenn sein Sohn Opfer eines Einzeltäters geworden wäre.

Zugegeben, das Verjährungsproblem ist nicht quantitativ zu fassen. Aber es ist eben kein Zufall, dass nach dem Zweiten Weltkrieg erstmals Prozesse wegen Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschheit im Nürnberger Ausmass zustande kamen. Nie vorher standen in gleicher Weise Massenvernichtungsmittel zur Verfügung. Nie vorher waren sich die Menschheitsgruppen so nahe gerückt, nie vorher war daher auch der Schutz der Menschheit an sich in gleicher Weise notwendig geworden. Nicht umsonst hat denn auch seither der Gedanke der Menschenrechte über bloss national verstandene Freiheitsrechte hinaus an Boden gewonnen.

Ich sehe auch keine Probleme einer Rückwirkung. Wir müssen uns zwar im Rechtsstaat darauf verlassen können, dass nicht hintennach eine Tat mit Strafe bedroht wird, aber wir haben nicht den geringsten Anspruch darauf, dass ein Staat ein für allemal darauf verzichtet, weltweit unvergessene Greuel zu verfolgen.

Es kommt noch dazu, dass im 19. Jahrhundert, als unsere verwandten Rechtsordnungen die Verjährung einzuführen begannen, die Lebenserwartungen anders aussahen. Ein Sechziger, der vor dreissig Jahren mitmachte, hat möglicherweise noch heute 20 bis 30 Jahre rüstigen Lebens vor sich. Seine vielleicht als Kinder verstümmelten Opfer leiden seit einer Generation. Ist es da unverhältnismässig, wenn wir dem Täter mindestens ein Verfahren zumuten oder zumindest nicht verhindern wollen, dass anderswo eines durchgeführt werden kann. Weil ich das nicht glaube, stimme ich der Mehrheit zu. Ich halte das für einen Akt internationaler Solidarität von generalpräventiver Wirkung. Er wird auch jenen Zustand vermeiden, bei dem unsere Regierung offen sagt, sie werde gegen den Wortlaut bestehender Gesetze handeln, ein Zustand, den ich unerträglich finde.

M. Grobet: Par son message complémentaire du 6 juillet 1977, le Conseil fédéral propose de modifier l'article 70 du code pénal en vue de rendre imprescriptibles certains délits alors que cette question n'a aucun rapport avec l'entraide judiciaire. C'est manifestement à la suite de l'affaire Menten que le Conseil fédéral a proposé cette modification de notre droit pénal matériel et il est regrettable que cette question n'ait pas été traitée séparément. Il est notamment inexact de prétendre, comme l'a fait le rapporteur de langue française lors du débat d'entrée en matière, qu'en adoptant les dispositions de l'article 107 sur l'imprescriptibilité, nous pourrions signer et ratifier la Convention du Conseil de l'Europe de 1974 et ratifier la Convention européenne sur la répression du terrorisme.

J'ai expressément posé à M. Furgler, conseiller fédéral, lors d'une des séances que la commission a tenues les 30 et 31 octobre 1978 à Lucerne, la question de savoir si la Convention européenne sur la répression du terrorisme contenait des normes relatives à l'imprescriptibilité. J'ai encore relu le procès-verbal. Vous aviez clairement déclaré, Monsieur le Conseiller fédéral, que cette convention ne contenait aucune norme sur l'imprescriptibilité. Par conséquent, il est inexact de prétendre qu'il est nécessaire d'introduire le principe de l'imprescriptibilité dans notre code pénal ordinaire pour pouvoir ratifier la Convention européenne sur la répression du terrorisme. Je tenais à le dire parce que je regrette que cette confusion ait été introduite dans le débat.

Les deux questions, c'est-à-dire la modification de la loi d'entraide réglant les modalités d'extradition et la modification des règles relatives à l'imprescriptibilité contenues dans notre code pénal, ne sont en aucune façon liées.

Il est vrai que la décision du Conseil fédéral, qui tient à lier les deux questions, est fondée sur la règle de la double incrimination, ce qui permet de présumer que, pour le Conseil fédéral, il était nécessaire de modifier non seulement les dispositions relatives à l'extradition, mais également celles du droit matériel, afin de respecter le principe selon lequel un Etat ne saurait extraditer un individu qu'il ne pourrait juger lui-même si les faits ont été commis sur son territoire. Toutefois, le principe de la double incrimination n'est pas une règle absolue. Déjà dans la loi de 1892 sur l'extradition, l'application de la règle de la double incrimination est limitée. En substance, l'article 4 de cette loi dispose que l'extradition pourra être accordée pour une infraction punissable d'après la loi de l'Etat requérant alors même qu'elle ne serait pas spécialement prévue par le droit fédéral si cette omission provient uniquement de circonstances extérieures, telles que la différence des situations géographiques des deux pays. A noter par ailleurs que le projet qui nous est proposé ne respecte pas non plus complètement le principe de la double incrimination puisqu'il existe des cas où l'extradition serait possible là où la poursuite en Suisse serait éteinte. Il s'agit des actes dont la prescription aurait été acquise selon le droit suisse avant l'entrée en vigueur des dispositions proposées. Force est dès lors de constater que ce n'est pas le principe de la double incrimination qui justifie le fait de

lier la modification proposée par le Conseil fédéral en ce qui concerne l'extradition et celle des dispositions du droit matériel, à savoir l'article 75bis nouveau du code pénal. Il est en effet parfaitement possible de prévoir une disposition expresse autorisant l'extradition nonobstant l'acquisition de la prescription selon le droit suisse et c'est précisément la proposition qu'a faite notre collègue Alder à l'article 4 du projet de loi. Il s'agit d'une proposition conforme aux recommandations du 10e Congrès de droit international pénal.

Quant à l'article 75bis qui nous est proposé, je n'ai pas beaucoup de remarques à faire en ce qui concerne les alinéas 1 et 2. Par contre, l'alinéa 3 appelle des remarques et des réserves importantes de ma part. Cette disposition vise les actes de terrorisme. Ce n'est certainement pas le lieu d'ouvrir le débat à ce sujet. Il suffit de souligner une nouvelle fois que le projet va beaucoup plus loin qu'il n'y paraît. En particulier, l'absence de définition généralement acceptée de la notion de terrorisme commande un examen beaucoup plus approfondi que le temps ne le permet. On retiendra cependant que le texte proposé vise notamment le fait de mettre en danger la vie ou l'intégrité corporelle d'un grand nombre de personnes en menaçant de déclencher une catastrophe, ce qui ne correspond directement à aucune disposition légale du droit fédéral, sauf à retenir les infractions d'ordre relativement inférieur telles que celles énumérées aux articles 129 ou 180 de notre code pénal. Or, s'agissant de la question de la prescription, il paraît nécessaire que la qualification du délit ou du crime puisse être opérée sans trop de peine. Il s'agit là de la première faiblesse de l'alinéa 3 de l'article 75bis, qui constitue même à mon avis une hérésie juridique dans la mesure où cette disposition vise des actes qui ne correspondent pas à un des crimes ou à un des délits particuliers de la partie spéciale de notre code pénal. On ne saurait admettre l'imprécision à propos d'actes qui ne sont pas retenus dans des articles précis du code pénal définissant des crimes ou des délits. C'est dire que la notion d'acte de terrorisme doit être mieux définie si l'on veut l'insérer dans le code pénal. Elle nécessite probablement de reconsidérer la définition de plusieurs autres infractions dont elle comporte certains éléments communs. Enfin, il semble pour le moins hâtif d'assimiler des actes de menace, fussent-ils aggravés, aux crimes contre l'humanité.

Quelle que soit l'horreur que suscitent les actes visés à l'alinéa 3 de l'article 75bis nouveau, celle-ci ne justifie pas, à mon avis, que l'Etat puisse attendre indéfiniment pour introduire l'action pénale. C'est pourquoi il semble indiqué de conserver le principe de la prescription et de ne modifier finalement que les dispositions relatives à l'interruption et à la prescription absolue, cela d'autant plus qu'on comprend mal pourquoi des actes punissables de trois ans de réclusion au plus – je fais allusion à l'article 129 du code pénal – deviennent imprescriptibles alors que d'autres, réprimés par des sanctions autrement plus lourdes, continuent à bénéficier de la prescription habituelle.

J'avais dit en commission qu'il me paraissait absolument absurde de prévoir l'imprescriptibilité pour certains délits relevant de la menace, alors que certains crimes particulièrement graves – je pense à des meurtres comme ceux qui ont été commis dans le canton de Soleure – seraient encore soumis aux dispositions relatives à la prescription. Il paraissait donc évident qu'il était important d'examiner le problème de la prescription non pas sous l'angle limité du terrorisme, mais de l'ensemble des délits et des crimes qui figurent dans le code pénal suisse et de voir, pour chacun de ces crimes, dans quelle mesure la prescription devait être maintenue ou non. Or il est manifeste que l'article 75bis a été conçu en l'absence de cette analyse qui aurait pu être faite dans le cadre de la révision de notre code pénal. C'est la raison pour laquelle un certain nombre d'entre nous, formant la minorité de la commission, souhaitaient que cette question – la définition des crimes susceptibles d'être soumis à l'imprescriptibilité – fût exa-

minée par la commission qui s'occupe de la revision du code pénal.

J'ajoute, en guise de conclusion, qu'il y aurait plusieurs solutions possibles pour l'interruption de la prescription. On pourrait en particulier simplement refuser le bénéfice de la prescription absolue d'une façon générale pour les actes visés, tout en maintenant l'application du système prévu aux articles 70 et suivants du code pénal. Il existe donc d'autres solutions que celles qui nous sont proposées. C'est la raison pour laquelle je souscris à la proposition de la minorité ou alors, pour le moins, à la proposition de M. Merz qui demande d'exclure en tout cas l'alinéa 3 qui, je le répète, introduit l'imprescriptibilité pour des actes qui ne correspondent pas à des délits précis de notre code pénal et pour des actes qui sont nettement moins graves – certains d'entre eux du moins – que de nombreux actes qui resteront soumis à la prescription.

Muheim, Berichterstatter: Mit Zusatzbotschaft zu diesem Rechtshilfegesetz hat der Bundesrat in Artikel 107 Absatz 1bis eine Aenderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches vorgeschlagen. Es soll die Unverjährbarkeit für gewisse schwerste Verbrechen eingeführt werden. Es handelt sich dabei um drei Deliktgruppen:

1. Um die sogenannten Verbrechen gegen die Menschheit, die auf Ausrottung von ganzen Bevölkerungsgruppen gerichtet sind;

2. Um die sogenannten Kriegsverbrechen, das heisst schwere Verletzungen der Genfer Abkommen und anderer internationaler Vereinbarungen über den Schutz der Kriegsoffer.

3. Um schwere Terroranschläge, durch die Leib und Leben von Menschen in Gefahr gebracht werden, um eine Erpressung oder eine Nötigung zu erreichen.

Es ist wiederholt festgestellt worden, dass es sich nicht um eigentliche Straftatbestände des besonderen Teils unseres Strafgesetzbuches handelt. Das ist richtig. Aber es handelt sich um besondere Begehungsformen von solchen Delikten, die unser Strafgesetzbuch enthält. Diese ausserordentlichen Formen von Verbrechen sind eine Erscheinung der letzten Jahrzehnte. Sie charakterisieren sich durch ihre besondere Grausamkeit, durch die Art der verwendeten Mittel, durch die Vielzahl der Opfer, durch die Systematik, mit der sie geplant und durchgeführt werden. Sie heben sich damit deutlich von der gewöhnlichen Kriminalität ab. Es sind Scheusslichkeiten – ich glaube, das sind wir alle einig –, die alles Bisherige in den Schatten stellen. Denken wir nur an die Rassenverfolgungen in unserem nördlichen Nachbarland, oder erinnern wir uns an die Flugzeugentführungen und sonstigen Geiselnahmen.

Diesen neuartigen und ausserordentlichen Erscheinungsformen der Kriminalität muss der Rechtsstaat auch mit entsprechenden Mitteln begegnen. Der Bundesrat schlägt nun vor, die Verjährung für solche schwerste Verbrechen aufzuheben. Unser Strafgesetzbuch kennt bis heute für die Verfolgung von strafbaren Taten die Verjährung, d. h. sie enthält den Gedanken, dass der Zeitablauf heilt. Nach einer gewissen Zeit sollen begangene Delikte vergessen und vergeben sein. Dazu kommt, dass die Beweisführung mit der Zeit erschwert und verdunkelt wird. So verjähren nach unserem Recht auch schwerste Verbrechen bis heute in 20 respektive 30 Jahren. Es erlischt mit der Verjährung der Strafanspruch, und damit wird die Leistung von Rechtshilfe, vor allem die Auslieferung, ausgeschlossen. Man kann nicht sagen, dass das mit der Rechtshilfe nichts zu tun habe; denn gerade durch die Verjährung wird ja die Rechtshilfe ausgeschlossen. Es besteht hier ein Konnex, den man nicht übersehen kann.

Der Bundesrat stand im Jahre 1976 im Falle von Pieter Menten vor dieser Situation. Er musste feststellen, dass die Kriegsverbrechen, die man Pieter Menten vorwarf, nach unserem Recht spätestens 1971 verjährt gewesen wären. Er konnte ihn daher nach unserem Gesetz nicht

ausliefern. Das war nicht möglich. Aber er hat ihn dann gestützt auf Artikel 70 der Bundesverfassung als Fremden, der die Sicherheit der Schweiz gefährdet, weggewiesen und den holländischen Behörden übergeben. Dieses Vorgehen war sicher rechtsstaatlich sehr problematisch. Damit die Schweiz nicht wieder in eine solch schwierige Lage geraten kann, hat der Bundesrat den eidgenössischen Räten nun vorgeschlagen, die Unverjährbarkeit für solche Kriegs- und Menschheitsverbrechen einzuführen. Im Hinblick auf die Scheusslichkeit dieser Verbrechenarten erschien es der Kommissionsmehrheit als gerechtfertigt, hier – im Gegensatz zu unserer bisherigen Auffassung – ein «Niemand vergessen» zu setzen. Mit der Unverjährbarkeit erhält unser Land eine rechtsstaatlich einwandfreie Regelung für die Auslieferung und andere Rechtshilfemassnahmen.

Frau Kollegin Meier hat bereits darauf hingewiesen, dass sich auch unser Land je länger, desto weniger der internationalen Entwicklung entziehen kann. Der Europarat hat im Jahre 1974 ein Übereinkommen über die Unverjährbarkeit von Verbrechen gegen die Menschheit und von Kriegsverbrechen erlassen. Es ist nun so, dass man sich in verschiedenen europäischen Staaten dieser Entwicklung, vor allem diesem internationalen Übereinkommen anpasst. Die Bundesrepublik Deutschland ist im Begriffe, die Verjährung für Mord ganz generell überhaupt aufzuheben, damit es ihr möglich wird, auch über das Jahr 1979 hinaus Naziverbrechen zu verfolgen. Soll nun die Schweiz bei solchen Verbrechen gegen die Menschheit nicht Hand bieten zu einer Rechtshilfe, wenn sich ein solcher Täter bei uns befindet? Soll sie zum Schlupfwinkel für solche Verbrecher werden? Der Film «Holocaust» hat uns die Schrecklichkeit dieses Geschehens in unserem Nachbarland wiederum in Erinnerung gerufen. Ich habe heute in den Morgennachrichten am Radio gehört, dass Brasilien sich weigert, einen Naziverbrecher an Deutschland wegen Verjährung nach deutschem Recht auszuliefern. Man hat sich also auf die Verjährung berufen, um diesen Mann, der in Brasilien lebt, nicht auszuliefern.

Mit der vom Bundesrat vorgeschlagenen Aufhebung der Verjährung, glaube ich, würden wir nicht nur die Voraussetzung für die Ratifikation dieses Europäischen Übereinkommens schaffen, sondern auch das Ansehen unseres Landes in der europäischen Völkergemeinschaft wahren.

Nun schlägt der Bundesrat aber noch vor, dass nicht nur Verbrechen gegen die Menschheit und Kriegsverbrechen nicht verjähren sollen, sondern dass dies auch für schwere Terroranschläge, nämlich erpresserische Terroranschläge, gelten soll. Der Europarat hat im Jahre 1977 eine Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus ausgearbeitet, die bereits von 18 Staaten – darunter auch der Schweiz – unterzeichnet worden ist. Es ist richtig, was Kollege Grobet sagt. In diesem Abkommen ist nicht vorgesehen, dass die Terroranschläge unverjährbar erklärt werden sollen, sondern es bezieht sich auf etwas anderes. Und zwar ist es so, dass dort vor allem verlangt wird, dass solche Terrordelikte nicht als politische Delikte anerkannt werden dürfen. Der Kommissionsmehrheit schien es aber richtig zu sein, mit Bezug auf die Verjährung erpresserische Terrorakte gleich zu behandeln wie Menschheitsverbrechen oder Kriegsverbrechen. Es erscheint unerträglich, dass man so schwere Verbrechen nach einer gewissen Zeit nicht mehr verfolgen könnte. Rechtspolitische und ethische Bedenken gegen die Aufhebung der Verjährung müssen dabei zurücktreten.

Die nationalrätliche Kommission beantragt Ihnen mit 10 zu 4 Stimmen Zustimmung zu dem vom Ständerat bereits genehmigten Entwurf des Bundesrates. Mit der vorgeschlagenen Ergänzung des Strafgesetzbuches durch einen Artikel 75bis wird also für die drei genannten Deliktgruppen die Verjährung aufgehoben. Diese Bestimmung hat aber keine rückwirkende Kraft. In einer Übergangsbestimmung wird nämlich die Rückwirkung für bereits verjäherte Delikte ausgeschlossen. Für diesen Fall schlägt aber der Ständerat vor, im Artikel 108 Absatz 3 die Auslie-

ferung trotz der Verjährung vorzunehmen. Damit würde gewährleistet, dass sich kein Täter, der sich eines dieser Verbrechen schuldig gemacht hat, je durch Flucht in unser Land der Strafverfolgung entziehen könnte.

Die Kommissionsminderheit möchte nun diese Bestimmung von Artikel 75bis an die ausserparlamentarische Kommission überweisen, die sich mit der Revision des Strafgesetzbuches bezüglich Gewaltdelikte befasst. Das ist praktisch eine Rückweisung. Sie beantragt gleichzeitig bei Artikel 4 einen neuen Absatz 3 ins Rechtshilfegesetz einzufügen. Danach sollen die Behörden ermächtigt werden, bei solchen Delikten Rechtshilfe zu leisten, obschon sie eigentlich verjährt wären. Es wäre also auch möglich, Rechtshilfe zu leisten. Aber wenn Sie die Unverjährbarkeit einführen, dann muss Rechtshilfe geleistet werden. Sie ist nicht mehr ins Ermessen der Behörde gelegt, wie das beim Kommissionsminderheitsantrag der Fall wäre. Es kommt dazu – und da spielt die Konvention gegen den Terrorismus auch hinein –: Die Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus verpflichtet die Unterzeichnerstaaten, entweder auszuliefern oder dann selber zu bestrafen. Wenn aber aus einem anderen Grund die Auslieferung ausgeschlossen ist, zum Beispiel bei Schweizerbürgern, wäre der Schweiz eine Bestrafung nur dann möglich, wenn die Verjährung aufgehoben wird.

Aus diesen Überlegungen beantrage ich Ihnen im Namen der Kommissionsmehrheit, dem bundesrätlichen Vorschlag betreffend Unverjährbarkeit in der Fassung, wie sie Ihre Kommission bereinigt hat, zuzustimmen.

M. Duboule, rapporteur: Ce problème est effectivement délicat. Le Conseil fédéral, dans son message, n'avait pas abordé la question de l'imprescriptibilité. C'est le Conseil des Etats qui a proposé une modification du code pénal suisse pour déclarer imprescriptibles un certain nombre de crimes dont vous avez la liste sous les yeux. Vous savez qu'il s'agit de crimes particulièrement graves qui sont commis par des moyens d'extermination massifs, qui provoquent une catastrophe, qui recourent à une prise d'otages; il s'agit véritablement de crimes qui peuvent aller jusqu'au génocide, c'est-à-dire qui méritent le qualificatif de «crimes contre l'humanité.»

Nous avons examiné cette affaire avec beaucoup de soin au sein de la commission et ce n'est pas à la hussarde que nous avons pris cette décision, parce que nous aurions été quelque peu fatigués à la fin de nos travaux. Non. Je l'ai dit lors du débat d'entrée en matière, il y a eu deux articles qui ont retenu, pratiquement l'attention de tous les commissaires, pendant toute la durée des travaux, c'était le problème des délits fiscaux et économiques et celui de l'imprescriptibilité.

Il faut que vous sachiez d'abord que c'est par 10 voix contre 4 que la commission du Conseil national a suivi le Conseil des Etats. Nous ne sommes pas d'accord avec le renvoi de cette affaire à la commission chargée de rédiger le code pénal sur les actes de violence.

Ce problème de l'imprescriptibilité des crimes de guerre présente, je l'ai dit tout à l'heure, un aspect délicat et l'on comprend que les groupes politiques soient divisés à cet égard, chacun voulant se prononcer selon sa conscience.

Rappelons-nous la nature et l'horreur des crimes commis par les nazis pendant la guerre. Vous vous souvenez qu'à la fin de la guerre un tribunal spécial avait été constitué à Nuremberg pour juger les principaux responsables de ces crimes de nature exceptionnelle. A l'époque – et je m'en souviens fort bien puisque j'étais étudiant en droit – il a fallu vaincre des scrupules d'ordre juridique, notamment un principe fondamental selon lequel on ne peut pas punir un être humain sur la base d'une loi qui n'existe pas encore à l'époque où le crime fut commis. Et pourtant, les grands juristes pénaux de la fin de la guerre se sont tous mis d'accord pour légaliser cette affaire et pour constituer ce tribunal international. Il y a eu par la suite, d'ailleurs, un congrès de la Société internationale de droit pénal qui

a siégé à Genève en 1946 ou 1947 – le Conseil fédéral était représenté par M. de Steiger –; à cette époque-là, les plus grands juristes d'Europe et des Etats-Unis sont venus à Genève pour justifier cette nouvelle législation. On n'avait certes pas à l'époque abordé le problème de la prescription pour la simple raison que les faits étaient suffisamment récents pour que le problème ne se pose pas. Mais aujourd'hui la question est d'actualité et si l'on dit que la commission du Conseil des Etats et nous-mêmes nous emparons de ce problème à cause de l'affaire Menten, je soutiens simplement que le cas Menten est un cas d'application, mais nous risquons d'en avoir passablement d'autres de ces cas Menten!

Vous savez qu'il y a de très nombreux nazis qui se trouvent en Amérique du Sud. Certains d'entre eux ont le désir de revenir en Europe, c'est dire qu'ils suivent les débats qui ont lieu actuellement devant le Parlement allemand pour savoir si celui-ci va ou non déclarer imprescriptibles les crimes qu'ils ont commis. On peut d'ailleurs penser que l'Allemagne finira par voter cette imprescriptibilité. Pensez un peu à la situation délicate de la Suisse! Si nous avons un certain nombre de ces personnages dont on rappellerait les crimes, que pourrions-nous faire? Chaque fois le Conseil fédéral devrait se livrer à une acrobatie juridique pour justifier la remise de ces criminels à des tribunaux allemands et je pense que si l'on ne faisait rien, on assisterait, à ce moment-là, à une levée de boucliers de la part de toute l'opinion publique qui n'accepterait pas une telle mesure de grâce.

Pensez à ce cas du médecin qui se trouve actuellement à Berlin, qui a été retrouvé après plus de 35 ans et qui est le responsable de ces «expériences médicales.» Je n'entre pas dans les détails! Mais imaginons que ce personnage vienne en Suisse! Nous aurions de nouveau ce problème de la livraison ou non à l'Allemagne.

Je pense aussi que nous avons – comme l'a dit Mme Josi Meier – un devoir de solidarité sur le plan international dans la lutte contre le crime et je crois que cette affaire de prescription ou d'imprescriptibilité est précisément – et justement – liée à la loi sur l'extradition dont nous assurons la modernisation, parce qu'il est clair que ces crimes ont pris une allure internationale; ces actes de terrorisme sont commis à l'encontre de victimes qui appartiennent à diverses nationalités – pensez à ce qui se passe dans les aéroports; les auteurs de ces actes de terrorisme sont constitués en bandes et proviennent de divers pays, ils sont organisés internationalement et je pense que la société internationale a le devoir de prévoir des mesures à leur endroit. C'est pourquoi il y a des conventions qui ont été signées à Strasbourg et c'est pourquoi la Suisse n'a pas le droit de demeurer à l'écart de cette convention.

Nous devons donc faire acte de solidarité. Il y a peut-être un seul argument à l'appui de la thèse de la minorité qui, à mon sens, présente une certaine valeur mais je crois même qu'il n'a pas été énoncé ce soir, je l'indique tout de même: c'est le problème des preuves. Il est clair qu'après plus de trente ans il peut être difficile d'apporter des preuves ou de recourir à des expertises sur l'existence d'un crime et sur l'auteur de ce crime. Eh bien! je préfère prendre ce risque. Il est possible qu'après une extradition à laquelle la Suisse se livrerait, l'un de ces personnages, pour finir, soit acquitté par le tribunal de son pays parce qu'il y aurait un défaut de preuve mais ce serait tout de même l'exception, car en sens contraire, si l'on se contente simplement de refuser l'extradition étant donné que, selon le droit suisse, il y a prescription, je pense que cela ne serait pas compris de l'opinion publique.

C'est la raison pour laquelle je me permets d'insister, au nom de la majorité de la commission, bien que cette affaire touche effectivement chacun dans sa conscience personnelle, de suivre cette majorité; le Conseil des Etats l'a déjà fait, et je crois qu'on rendrait service à notre gouvernement, si l'on votait dans ce sens.

Bundesrat Furgler: Im Laufe der nunmehr fast vierjährigen Beratungen über das Gesetz zur internationalen Rechtshilfe hat sich im Dezember 1976 der Ihnen bekannte Fall Menten zugetragen. Der Bundesrat sah sich mit einer schwierigen Lage konfrontiert. Der Genannte, der wahrscheinlich als Offizier der deutschen SS bei der Erschießung von Hunderten von Personen mitgewirkt hat – ich betone: wahrscheinlich, letztinstanzliche Urteile fehlen –, wurde aufgrund von Hinweisen in unserem Lande verhaftet. Die niederländische Regierung, der damalige Justizminister und heutige Premierminister van Agt, setzte sich mit uns in Verbindung, um die Rechtslage in unserem Lande zu erfahren. Der Bundesrat beschloss, Menten gestützt auf Artikel 70 BV der ihm die letzte Entscheidung über die Ausweisung, Wegweisung von Ausländern überträgt, sowie Artikel 102 Ziffer 8 bis 10 der Bundesverfassung, der ihn zuständig erklärt für Entscheide über die innere und äussere Sicherheit, auszuweisen. Während einem von der Ausweisung Betroffenen im Normalfall freigestellt wird, wohin er sich begeben will, wurde Menten den holländischen Behörden überstellt. Zum erstenmal wurde damit ein Bundesratsbeschluss vom 27. April 1965 konkretisiert, in welchem sich die damalige Regierung vorbehalten hatte, in jedem Einzelfall frei darüber zu entscheiden, nach welchem ausländischen Staat Personen, die der Begehung von Kriegsverbrechen oder von Verbrechen gegen die Menschheit beschuldigt werden, auszuschieben wären. Sie kennen ohne Zweifel diesen Beschluss des damaligen Bundesrates, der mit einem Communiqué damals auch der Presse bekanntgegeben worden war, der aber doch im Laufe der rund zehn Jahre vielerorts in Vergessenheit geraten war. Bei der Prüfung des konkreten Sachverhaltes stellte sich für uns die Frage nach dem Zusammenhang, nach dem Verhältnis zwischen Artikel 70 der Verfassung mit dieser Ausweisungskompetenz – letztinstanzlich des Bundesrates – und Artikel 102 Ziffer 8 bis 10 der Verfassung einerseits – sage ich, zwischen diesen Verfassungsnormen einerseits – und dem schweizerischen Auslieferungsgesetz vom Jahre 1892 andererseits.

Ich habe nie einen Hehl daraus gemacht, dass wir eine Gratwanderung absolvieren. Auch das gibt es, wenn man sich mit schwierigen Sachverhalten konfrontiert sieht. Hätten wir Herrn Menten frei ausreisen lassen sollen in das Land seiner Wahl? Uns schien das ganz eindeutig nicht möglich angesichts der Tatsache, dass der Genannte im Land seiner früheren Wahl, den Niederlanden, Jahrzehnte verbrachte und wir ihm lediglich zumuteten, sich dort gerichtlichen Behörden zu stellen, die, wie Sie wissen, immer noch nicht definitiv entschieden haben. Wir hielten den Handlungsspielraum nach Artikel 70 BV für gegeben, und wir füllten ihn aus. Aber wir zogen sofort eine Konsequenz, und diese Konsequenz finden Sie im jetzt so heftig diskutierten Antrag.

Ich habe persönlich beim Eintreten gesagt: Während wir noch bei der Erarbeitung der Botschaft glaubten, es sei nicht nötig, Vorschriften über die Unverjährbarkeit einzubringen, kamen wir aufgrund dieses Vorfalles zur Ueberzeugung, wir müssten die nächstmögliche Gelegenheit benützen, um dem Parlament eine einwandfreie Gesetzesnovelle zu unterbreiten, die künftig mögliche derartige Tatbestände durch klare Normen abdecke, so dass das Handeln dann weniger problematisch sein werde. Ich sagte Ihnen auch beim Eintreten, dass es leider nicht nur Tatbestände aus jener Zeit sind, da wir jung waren und da der Weltkrieg zu den Exzessen führte, von denen jetzt die jungen Generationen wieder neu Kenntnis genommen haben im Zusammenhang mit dem Film «Holocaust». Sie wissen im Zusammenhang mit dem Flüchtlingsekel, über das wir in dieser Session diskutiert haben, dass jetzt, während wir sprechen, ebenfalls Grauenhaftes geschieht und dass es mich nicht überraschen würde, wenn in einer späteren Zukunft unsere Nachfolger sich zu Genozidfällen, zu Verbrechen gegen die Menschheit, zu Kriegsverbrechen erneut äussern müssten. Leider sind das Tatsachen.

Und da steht nun die Frage im Raum: Soll man im Zusammenhang mit diesem Rechtshilfegesetz eine solche Novelle ins Strafgesetzbuch einbringen? Ist dort der richtige Platz, oder kann man es sich leisten – ich formuliere so –, zu warten, bis die in Angriff genommene Teilrevision des Strafgesetzbuches über die Gewaltverbrechen von Ihnen verabschiedet wird? Der Bundesrat entschied sich für das erste. Ihnen obliegt der Entscheid, ob Sie sich uns anschliessen können wie der Ständerat, oder ob Sie eine andere Arbeitsmethode wählen.

Es trifft nicht ganz zu – und ich bedaure sehr, dass ich Herrn Grobet gleichsam nur im Abwesenheitsverfahren Antwort geben darf –, dass wir hier eine Häresie begehen, dass wir Irrlehren vertreten. Ich schätze es ausserordentlich, dass das Parlament mit grösster Sorgfalt Projekte des Bundesrates prüft, gewichtet, auslotet, feststellt, ob sie wirklich näherer Prüfung standhalten, nötig sind, und wenn ja, ob sie auch so ausformuliert sind, dass man ihnen zustimmen kann. Aber in diesem Fall hat Herr Grobet als Jurist übersehen, dass allein deshalb, weil heute noch kein Terroratbestand als Sondernorm im Strafgesetzbuch enthalten ist, das Parlament nicht um die Möglichkeit gebracht werden kann, in einer Gesetzesnovelle einwandfrei neues Recht zu schaffen, das auch den Tatbestand des Terroraktes umschreibt. Ich sage Ihnen, und der Herr Kommissionspräsident sowie der welsche Rapporteur, Herr Duboule, sagten es ebenfalls, dass wir hier bei Artikel 75bis ja den Strafrechtsnormenkatalog ausweiten, der an und für sich im Sondergesetz über Strafrecht, in Kraft seit 1942, gegeben ist. Tun Sie es nicht, so fällt die Norm dahin; tun Sie es aber, so kann man nicht dem Bundesrat Häresie vorwerfen, nur weil bisher im Strafgesetzbuch kein Sondertatbestand über Terror enthalten war.

Ich möchte gleich ein zweites Missverständnis beseitigen, das nach dem Votum von Herrn Grobet vielleicht im Raum geblieben ist. Er bezog sich auf die Konvention über den Terrorismus, wie sie im Europarat verabschiedet worden ist und wie sie auch der Bundesrat unterzeichnet hat, wie wir sie Ihnen gerne so bald als möglich zur Ratifizierung vorlegen möchten. Ich habe das Parlament nie im Ungewissen darüber gelassen, dass in dieser Antiterror-Konvention nichts über die Verjährung steht. Ich verweise Sie auf Seite 10 der Botschaft; alles andere wäre nicht zutreffend. Ich habe aber auch sichtbar gemacht und verweise Sie auf Seite 9 der Botschaft, dass in dem von Herrn Kommissionspräsident Muheim erwähnten Uebereinkommen des Europarates vom Jahre 1974 und im Uebereinkommen der UNO die Unverjährbarkeit für Verbrechen gegen die Menschheit und Kriegsverbrechen gefordert wird, wobei ich noch beifüge, um jedes Missverständnis zu vermeiden, dass in der erwähnten Konvention vom Jahre 1974 des Europarates nichts Spezielles über die Terrorakte steht.

Wenn nun im Votum von Herrn Grobet aus diesen beiden Prämissen, die ich Ihnen ganz offen darlege – Konvention einerseits, Uebereinkommen vom Jahre 1974 andererseits –, ein Schluss gezogen wird, den ich als Scheinabschluss werte, dass nämlich unsere Rechtshilfeordnung heute ausreichend sei, entgegen dem, was ich in der Kommission gesagt hätte, dann befindet sich Herr Grobet hier im Irrtum. Das jetzt noch gültige Rechtshilfegesetz erlaubt uns nicht, die Antiterror-Konvention, die wir vom Bundesrat aus bereits unterzeichnet haben, voll zu vollziehen. Quintessenz dieser Konvention ist folgende – ich rufe das Votum von Herrn Muheim in Erinnerung –: Alle Unterzeichnerstaaten verpflichten sich, des Terrors Beschuldigte entweder an den Staat auszuliefern, in dem die entsprechenden Akte begangen worden sind, oder die Genannten vor ihren eigenen Gerichten beurteilen zu lassen. Das geht über die jetzigen Möglichkeiten unseres Auslieferungsrechtes hinaus. Deshalb wollten wir Sie korrekterweise zuerst einladen, diese Gesetzesnovelle zu beschliessen, damit wir nachher ratifizieren können.

Zum neuen Tatbestand: Terrorismus ja oder nein, werde ich mich noch einmal ganz kurz äussern. Ich begreife Frau Füg, wenn sie in ihrem Votum auf die rechtsphilosophische und die rechtsstaatliche Seite des Problems hingewiesen hat, wie das in der Kommission Frau Blunschy, Frau Meier und verschiedene Kommissionssprecher – ich glaube auch Herr Gut und Herr Alder – getan haben. Ich habe die Protokolle noch einmal studiert und stellte zu meiner Beruhigung fest, dass man nicht einfach gleichsam im Schnellzugtempo über diese wichtigen Fragen hinweggegangen ist. Sie haben dieses Problem von Art. 107 bei drei Gelegenheiten – in Luzern, in Merligen und in Crans – angesprochen. Wenn ich die drei Male betone, so deshalb, um zu unterstreichen: Man wollte ausserordentlich seriös prüfen; und so hielt es schon der Ständerat. Und ich durfte sagen: rechtsphilosophisch, rechtsstaatlich, wie es Frau Meier heute sichtbar machte, wie es die Kommissionssprecher taten, halten wir das Institut der Verjährung aufrecht. Wir eliminieren es nicht aus unserem Strafgesetzbuch. Wir gehen nicht einmal so weit wie unsere Nachbarn in der Bundesrepublik Deutschland, die sich in der jüngst durchgeführten Debatte – wie Sie wissen – für die Version, dass Morde schlechthin unverjährbar sein sollen, entschieden haben. Wir wählten eine engere Lösung, und im Botschaftsentwurf, den ich Ihnen unterbreitet habe, scheint nach Auffassung des Bundesrates deutlich sichtbar gemacht, dass die Verbrechen gegen die Menschheit tatsächlich danach rufen, als unverjährbar zu gelten.

Bitte, vergleichen Sie mit der Genozid-Konvention der UNO vom 9. Dezember 1948. Bitte, überlegen Sie für ganz kurze Zeit, was es bedeutet, Tatbestände zu erfüllen – nicht nur zu beschreiben – wie Ermordung ganzer Bevölkerungsgruppen, schwere Beeinträchtigung der physischen oder geistigen Integrität von Mitgliedern solcher Gruppen, absichtliche Unterwerfung solcher Gruppen unter Existenzbedingungen, die ihre vollständige oder teilweise Vernichtung zur Folge haben müssen, Massnahmen zur Verhinderung von Geburten in der Gruppe sowie die zwangsweise Verbringung von Kindern aus einer Gruppe in die andere. Rufen Sie sich, bevor Sie entscheiden, für wenige Minuten die Kriegsverbrechen in Erinnerung.

Herr Muheim verwies auf das Tribunal nach dem letzten Krieg. Ich verweise Sie, in Ergänzung dazu, auf das Genfer Übereinkommen zum Schutze der Kriegsoffer vom Jahre 1949; ich verweise Sie auf das Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der bewaffneten Kräfte im Felde; ich verweise Sie auf das Abkommen über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten. Wenn nun Gruppen, die in speziellen Notlagen sind, gemordet, gefoltert, unmenschlich behandelt werden, dann gibt es Tatbestände, wo nach Auffassung des Bundesrates die Aufhebung der Verjährung gerechtfertigt ist.

Und die Terrorakte: Ich habe, seit ich Bundesrat bin, jedes Jahr damit zu tun und schon bei anderer Gelegenheit ohne jede Dramatisierung geschildert, wie es sich damit verhält. Ich persönlich empfinde Urheber solcher Delikte (Menschen, die Flugzeuge in die Luft sprengen, mit Unschuldigen, die Züge zum Entgleisen bringen, mit Unschuldigen, die Bomben legen in Warenhäusern, in Kaffeehäusern, wo Kinder, Frauen und Mütter wahllos sterben, nur weil sie zufällig dort sind, ohne dass ihnen irgend etwas vorgeworfen werden könnte), solche Menschen empfinde ich mit Bezug auf ihre deliktische Tätigkeit als so beschaffen, dass sie sich selbst, wenn sie sich nachher bessern, auch nach Ablauf der sogenannten Verjährungsfrist dem Richter zu stellen haben, auch wenn sie mittlerweile 50, 60 oder 70 Jahre alt geworden sind.

Bitte, verwechseln Sie das nicht mit Rachsucht, mit Hass – gar nicht. Der Richter wird den weiteren Lebensweg dieser Menschen ja werten. Aber dass man einfach sagen könnte: Derjenige, der jenes Flugzeug in Würenlingen zum Absturz brachte, derjenige, der vor wenigen Wochen die Frauen im Kaffeehaus in Madrid sterben liess, derjenige,

der das gleiche in der kommunistischen Parteizentrale in Rom tat und vorher in vielen andern Parteizentralen, kann nach 30 Jahren sagen: Les jeux sont faites, rien ne va plus – ich habe für das kein Verständnis.

Ich kann Ihnen nicht versprechen, dass das eine tiefe Präventivwirkung hat – vielleicht aber doch, wenn sich alle Rechtsstaaten zu einer solchen Verbindung bekennen würden und dann tatsächlich auch die vorerwähnte Konvention des Europarates Wirklichkeit werden liessen. Und auch mit Bezug auf diese Terrorakte haben wir nun den Tatbestand so formuliert, dass, wenn Sie ihn aufnehmen, Klarheit besteht, wie er vom Richter gehandhabt werden muss, dass nämlich keine Verjährung eintritt für Verbrechen und Vergehen, die als Mittel zu gewissenloser Erpressung Leib und Leben vieler Menschen in Gefahr brachten, namentlich unter Verwendung von Massenvernichtungsmitteln, Auslösen von Katastrophen – denken Sie an alles, was im nuklearen Bereich möglich ist – oder deren Androhung, oder in Verbindung mit Geiselnahmen.

Ich begreife nicht ganz, dass man uns vorwirft, wir hätten hier eine Kurzschlussbehandlung begangen. Wir haben das ruhig überlegt, und wir wählten die erste Gelegenheit einer Gesetzesrevision und ersuchen Sie, unserem Antrag zu entsprechen.

Herr Alder – das ist das letzte, was ich aufgreife – stellte die Frage: Wann soll eine Aenderung stattfinden? Wo soll sie stattfinden? Er plädierte für die Revision des Strafgesetzbuches, und ich habe ihn richtig verstanden, so wie er schon in den Kommissionen sprach: Er stellte nicht an und für sich die Tatbestände, die wir als unverjährbar erklären wollen, in Frage. Er möchte sie einfach in extrem anderem Zusammenhang revidiert sehen. Ich sagte Ihnen, weshalb wir es vorziehen, diese Revision jetzt einzubringen.

Ich glaube auch, dass der Zusammenhang mit dem Rechtshilfegesetz so besteht, wie er von den Herren Muheim und Duboule dargestellt worden ist; denn wenn Sie Rechtshilfe in Strafsachen leisten unter Staaten, die einigermassen gleiche Wertmassstäbe für die Beurteilung von Delikten kennen, dann haben die Tatbestände die wir jetzt materiell neu schaffen, eine grosse, eine direkte Bedeutung für die Rechtshilfe. Es ist also nicht an den Haaren herbeigezogen, sondern es ist sehr sinnvoll, jetzt zu handeln.

Ich habe nicht übersehen, dass Sie uns in Artikel 4 Absatz 3 ein Hilfsmittel geben, aber wir möchten jetzt konsequent, nach den Gedanken, die ich vorgetragen habe, eine einwandfreie, auf Verfassung und Gesetz abgestützte Rechtshilfe schaffen. Nichts ist hochgespielt; ich lehne dieses Wort ab. Die Terrorakte sind – ob es uns passt oder nicht – grauenvoll. Fragen Sie die Spanier, die bei uns waren, fragen Sie die Italiener, fragen Sie die Deutschen, fragen Sie vor allem alle Betroffenen, und Sie kommen mit mir zum Schluss, dass es sehr sinnvoll ist, jetzt zu revidieren.

Ich schliesse – um Ihnen die Lagebeurteilung zu erleichtern – mit dem Hinweis darauf, dass im Zusammenhang mit Kriegsverbrechen, mit Verbrechen gegen die Menschheit, in bezug auf die Aufhebung der Verjährung in den Staaten des Europarates folgende Situation besteht: Die Verfolgungsverjährung ist aufgehoben nach dem Recht folgender Staaten: Bundesrepublik Deutschland für Mord (noch nicht in Kraft); Dänemark für Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschheit, gemäss Spezialgesetz vom 8. April 1971; Frankreich für Verbrechen gegen die Menschheit gemäss Spezialgesetz vom 26. Dezember 1964; Italien für alle mit lebenslänglicher Freiheitsstrafe bedrohten Straftaten (dazu gehören Verbrechen gegen die Menschheit gemäss Spezialgesetz vom 9. Oktober 1967, sofern die Handlung den Tod des Opfers zur Folge hat); Luxemburg für Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschheit gemäss Spezialgesetz vom 24. Dezember 1974; Niederlande für Verbrechen gegen die Menschheit nach Genozid-Konvention und die mit Todesstrafe bedrohten Straftaten gemäss Spezialgesetz von 1971; Oesterreich für Mord, nach Paragraph 75 StGB; Grossbritannien, Ir-

land, Zypern kennen, wie der Kommissionssprecher dartat, allgemein keine Verjährung für schwere Straftaten. Beurteilen Sie selbst, ob die Ihnen vorgeschlagene Novelle nicht ganz einfach nötig ist und dementsprechend heute von uns beschlossen werden sollte. Ich ersuche Sie darum.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	71 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	31 Stimmen

Strafgesetzbuch Art. 75bis Abs. 1 Ziff. 1 und 2
Code pénal art. 75bis al. 1 ch. 1 et 2

Angenommen nach Antrag der Kommission
Adopté selon la version de la commission

Ziff. 3 – Ch. 3

Weber-Arbon: Ich bedaure zutiefst, dass wir eine der schwerwiegendsten rechtspolitischen Auseinandersetzungen, die es in dieser Session in unserem Rat gegeben hat, am zweitletzten Tag, am Abend um 19 Uhr, hier abwickeln müssen.

Diese Lex Menten, sie könnte unter diesem Namen in die Geschichte unserer Strafrechtsgesetzgebung eingehen, enthält eigentlich drei sehr heterogene Gruppen: Ich möchte auf die Ziffern 1 und 2 des soeben von Ihnen gutgeheissenen Artikels 75bis nicht mehr zurückkommen. Es ist einzuräumen, dass hier gewisse geschlossene Gruppen von Verbrechen abgegrenzt werden. Das ist nicht der Fall mit Bezug auf Ziffer 3. Ich stelle fest, dass hier mit einem Begriff operiert wird, der vorläufig in unserem Strafgesetzbuch überhaupt nicht zu Hause ist, nämlich der Erscheinung des Terroraktes. Wir haben soeben gehört, dass die materielle Gesetzgebung zu dem, was hier nur im Verjährungssektor korrigiert werden soll, später erfolgt. Also meine erste Frage: Warum koordiniert man hier nicht das materielle Recht mit dem Verjährungsrecht, das hier entsprechend verschärft werden soll?

Ich stelle fest, dass auch der Bundesrat in der Botschaft auf Seite 9 ausführt, dass über den Begriff der Terrorakte auf internationaler Ebene keine Einigkeit bestehe. Ich stelle ferner fest, was vorhin Herr Bundesrat Furgler bestätigt hat: dass das Uebereinkommen vom Januar 1977 diese Nichtverjährbarkeit gar nicht vorsieht. Ich war Herrn Bundesrat Furgler ausserordentlich dankbar, dass er uns vorhin noch eine international vergleichende Darstellung gegeben hat, und ich habe festgestellt, dass wohl Kriegsverbrechen, Verbrechen im Sinne von Ziffer 2 unseres Artikels in einzelnen Staaten als unverjährbar erklärt werden, aber kein Staat hat, wenn ich recht gehört habe, die Gruppe der Terrorverbrechen gleich miteinbezogen. Da stehen wir in der Schweiz einzig da, so wie die Auskunft vorhin gelautet hat. Also sind wir international betrachtet nicht verpflichtet, diesen Einbruch in das Verjährungssystem zu akzeptieren, wie das meinetwegen für die Ziffern 1 und 2 geltend gemacht werden kann.

Ich empfinde im weiteren die unveränderte Beibehaltung der Verjährungsvorschriften im Sinne der Artikel 70 ff. des Strafgesetzbuches (20 Jahre im Maximum für Schwereverbrecher) als stossend. Ich erinnere nochmals an den grauenhaften Mord von Seewen im Kanton Solothurn vor drei Jahren, wo fünf Menschen niedergeknallt worden sind und wahrscheinlich die zuletzt Gestorbenen noch zusehen mussten, wie die ersten erschossen worden sind. Ich kann Sie jetzt mit der gleichen Rhetorik fragen: Sollen wir in diesem Fall dem Täter die Chance geben, nach 20 Jahren einfach erklären zu können: «Die Sache ist verjährt, es tut mir leid.» Wenn andererseits jemand bei einem Terrorakt nur Mitläufer war oder wenn es vielleicht nur um einen Versuch gegangen ist, soll dagegen die Unverjährbarkeit mit der vollen Härte des Gesetzes zum Tragen kommen. Wo liegt da der adäquate Uebergang zwischen der heute noch bestehenden Gesetzgebung und eben dieser Gesetzesnovelle? Den vermisste ich, und deshalb habe ich die-

sem Minderheitsantrag zuerst zugestimmt – nicht weil ich gegen das Prinzip der Aufhebung der Verjährung bin, aber weil ich für eine adäquate Anpassung des Verjährungssystems bin, wie wir es jetzt kennen, gegenüber dem, was neu kommen soll. Der Einbruch erfolgt hier mit dieser Ziffer 3 ganz massiv.

Ich würde es begrüßen, wenn Sie dem Antrag Merz, den ich Ihnen gegenüber in Abwesenheit des Antragstellers vertrete und begründe, zustimmen würden in der Erwartung, dass im Zusammenhang mit der Gesetzesnovelle in bezug auf die Terrorakte, die über kurz oder lang kommen wird, diese Fragen der Erstreckung der heutigen Verjährungsfristen oder der Unverjährbarkeit neu geprüft werden und dass die Einpassung – das ist ja immer ein gesetzgeberisch besonders heikles Unterfangen – einer Gesetzesnovelle in ein bestehendes grosses Gesetzgebungswerk, wie es das schweizerische Strafgesetzbuch darstellt, möglichst nahtlos erfolgen kann. Das wird nicht der Fall sein, wenn Sie dieser Ziffer 3 zustimmen. Wenn Sie dem Streichungsantrag zustimmen, eröffnen Sie uns, dem schweizerischen Gesetzgeber, die Möglichkeit, diese Stufenleiter der Verjährungsfristen, wie sie heute bis zum Extrem der Unverjährbarkeit bestehen, in einer flexibleren, eleganteren und gediegeneren Gesetzgebungsarbeit zu gestalten, als wenn Sie dieser Ziffer 3 zustimmen würden.

Abschliessend: Bleiben wir bei dieser Lex Menten, die sich auf die Ziffern 1 und 2 bezieht, weiten wir sie aber nicht aus in einen Bereich, der nicht heute hier zu entscheiden ist, sondern erst in einigen Monaten oder Jahren, wenn wir eine bundesrätliche Botschaft mit Bezug auf die neue Umschreibung der eigentlichen Terrorakte zu erwarten haben!

M. Baechtold-Lausanne: J'appuie la remarque que vient de faire M. Weber. Nous votons une loi importante, extrêmement grave, dans des conditions de rapidité et de fatigue pour le moins discutables. Nous allons voter ici un 3e alinéa qui pose des questions vraiment difficiles sur le plan de la procédure, dans une salle plus ou moins vide.

Je voudrais simplement dire que M. Furgler, conseiller fédéral, ne nous a pas expliqué pourquoi il est si partisan, si persuadé de la nécessité de tous ces alinéas et notamment de l'alinéa 3, alors qu'il ne s'agit pas d'une proposition du Conseil fédéral. Si cela vous avait paru si nécessaire, Monsieur le Conseiller fédéral, je pense que le Conseil fédéral l'aurait proposé! Or c'est une proposition du Conseil des Etats.

On n'a pas répondu non plus à certains arguments très bien exposés par M. Grobet qui, malheureusement, n'est pas là. On ne nous a pas rassurés sur ce qui va se passer dans le code pénal en admettant la disparité entre des crimes très graves qui resteront prescriptibles et de simples menaces qui, en vertu de ce nouvel alinéa, ne seront pas prescriptibles. En faisant de la sorte un article, sans examiner le reste du code pénal, on en arrive à faire une très mauvaise révision partielle.

Je voudrais aussi rappeler que nous n'avons dans le code pénal aucune définition qui corresponde à l'alinéa que nous allons voter, et que nous devons donc innover en matière de délit, ce qui paraît quand même extraordinaire à l'occasion d'une loi qui ne s'appelle pas, Monsieur le Conseiller fédéral, lutte contre le terrorisme, mais qui s'appelle simplement entraide en matière pénale. C'est pourquoi j'appuie la proposition de M. Merz et je vous demande de supprimer cet alinéa 3.

Alder: Ich möchte noch etwas verdeutlichen. Wenn Sie den ganzen Text von Artikel 75bis im Zusammenhang lesen, dann stellen Sie folgenden Wortlaut fest: «Keine Verjährung tritt ein für Verbrechen, die als Mittel zur Erpressung oder Nötigung Leib und Leben von Menschen in Gefahr brachte oder zu bringen drohte» (das ist übrigens ein grammatikalischer Fehler, der mir bei der Lektüre eben

auffällt) «namentlich unter Verwendung» usw. Stellen Sie sich jetzt einmal vor: Wir haben die Nötigung bereits normiert im Strafgesetzbuch in Artikel 181, und nun wird hier für ein Verbrechen, das als Mittel zur Nötigung verwendet wird, die Verjährung aufgehoben. Das geht einfach nicht auf. Wir stolpern hier typisch über die Tatsache, dass wir es unterlassen haben, zuerst im Strafgesetzbuch den materiellen Straftatbestand sauber und klar zu regeln. Ich wehre mich einfach dagegen, dass man auf diese Art und Weise nun unser Strafgesetzbuch revidiert. Das hat gar nichts damit zu tun – Herr Bundesrat Furgler weiss es –, dass ich irgendwelche Sympathien für den Terrorismus oder solche Geschichten hätte. Holocaust und all diese schrecklichen Verbrechen stehen in diesem Zusammenhang schlicht nicht zur Diskussion, sondern es geht um die Sauberkeit unserer Strafgesetzgebung, und deshalb bitte ich Sie, den Antrag Merz gutzuheissen.

Muheim, Berichterstatter: Ich glaube, es gibt hier nicht mehr viel beizufügen. Ich möchte einzig gewisse Dinge noch richtigstellen, die im Eifer des Gefechtes – möchte ich annehmen – irrtümlich dargestellt worden sind. Es ist nicht ein Entwurf des Ständerates, den wir bei Ziffer 3 beraten, sondern dieser Vorschlag kommt schon in der Zusatzbotschaft des Bundesrates vor. Der Einbezug terroristischer Akte erfolgte im bundesrätlichen Entwurf. Im weiteren möchte ich klarstellen, dass es nicht um Terrorakte als solche geht, sondern um Terrorakte, die zu verbrecherischen Zwecken, vor allem zum Zwecke der Erpressung, ergriffen werden; also Geiselnahme zum Zwecke der Erpressung. Wir haben das ja am eigenen Leib – wenn ich so sagen darf – mit der Swissair-Maschine erlebt, die nach Zerkla entführt wurde, um unsern Bundesrat unter Druck zu setzen. Bei diesen Tatbeständen: Entführungen, Geiselnahmen – es braucht dieses zweite qualifizierende Element – ist die Verjährung auszuschliessen. Es ist also nicht einfach ein Terrorakt, sondern ein ganz qualifizierter Terrorakt, für den die Verjährung ausgeschlossen wird. Ich glaube, solche Verbrechen sind doch so schwerwiegend, dass sich auch hierfür die Aufhebung der Verjährung rechtfertigen lässt.

Es ist richtig – das möchte ich nochmals sagen –, dass die Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus nicht verlangt, dass die Vertragsstaaten die Verjährung für solche Terrorakte aufheben. Aber wenn Sie das Prinzip «Ausliefern oder strafen» zu Ende denken, dann setzt das im Grunde genommen die Aufhebung der Verjährung voraus; denn wenn die Auslieferung eines Täters, der sich bei uns aufhält, aus einem bestimmten Grund – sagen wir zum Beispiel, weil er Schweizer ist – ausgeschlossen wird, dann müssen wir ihn strafen können, und strafen können wir nur, wenn das Delikt nicht verjährt ist. Darum ergibt sich indirekt aus dieser Konvention gegen den Terrorismus die Notwendigkeit, die Unverjährbarkeit einzuführen. Ich möchte Ihnen daher nochmals beliebt machen, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

M. Duboule, rapporteur: Je vous demande de ne pas appuyer cette proposition Merz.

Je constate qu'avec cette proposition on reprend toute notre discussion et que l'on traite en réalité du fond du problème. Ce n'est pas une méthode admissible. Nous avons examiné quels étaient les types de crimes graves. Ils sont de trois sortes et la troisième catégorie est une catégorie que vous avez déjà acceptée au moment où vous avez voté l'article 3. C'est à ce moment-là que l'on a admis cette forme d'acte de terrorisme qui a lieu selon des procédés particulièrement horribles: le déclenchement d'une catastrophe, la prise d'otages, l'utilisation de moyens d'extermination massive; vous avez déjà admis ces notions. Il n'y a aucune raison maintenant, par le truchement de cet amendement de dernière heure, alors que tout est voté, de revenir en arrière.

C'est pourquoi je vous propose de maintenir intégralement ces trois catégories de délits ou de crimes graves.

Bundesrat Furgler: Es taucht immer wieder das Gespenst auf, diese Novelle sei aus dem Aermel geschüttelt worden, unsorgfältig vorbereitet auf den Tisch des Hauses geflogen.

Ich darf daran erinnern, dass Ihnen diese Botschaft vor genau zwei Jahren, am 6. Juli 1977, mitgeteilt worden ist und dass sie seither Gegenstand unzähliger Sitzungen war, in beiden Räten, in deren Kommissionen, und dass sie zuvor auch von der gleichen Gruppe um Professor Schultze behandelt worden ist, die sich mit dem Rechtshilfegesetz und mit der Revision des Strafgesetzbuches zu befassen hat. Das zur Richtigstellung.

Wenn nun von Herrn Weber erklärt wird, dass die Ziffer 3 nach seiner Auffassung systemwidrig sei, dann erinnere ich ihn an die Debatte im Nachbarstaat, aus der einfachen Ueberlegung, dass das nun ein Entscheid ist, den Sie so oder so, je nachdem, wie Sie ausweiten, fällen können. Jener Bundestag hat entschieden, dass er Mord schlechthin als unverjährbar erklären möchte. Das Projekt, das unserem Projekt ähnlicher gewesen wäre – Beschränkung auf Verbrechen gegen die Menschheit, Genozid und anderes mehr –, vertreten auch von namhaften Parlamentariern, vom früheren Justizminister, kam dort nicht durch. Wenn Sie also persönlich der Meinung sind, man müsste auch noch andere Tatbestände als unverjährbar erklären, beispielsweise um den von Ihnen erwähnten Fall des fünffachen Mordes auch noch nach Ablauf der absoluten Verjährungsfrist vor einem Richter behandeln zu können, dann warte ich an und für sich auf solche Anträge. Sie sind bisher nicht gestellt worden; sie können aber ohne Zweifel gestellt werden, wenn wir bei der Revision des materiellen Strafrechtes das Kapitel über die Gewaltverbrechen hier im Rat behandeln.

Ich möchte damit nur sichtbar machen, dass man nicht von Systemwidrigkeit sprechen sollte. Es ist ein Abwägen. Welche Tatbestände will der Gesetzgeber als unverjährbar erklären und welche nicht? Wir haben uns beschränkt – ich wiederhole es – auf die drei Ziffern, die noch einmal klar und prägnant von Herrn Muheim vorgestellt worden sind, und beim dritten Teil dieses Artikels 75bis (Terrorakte) haben wir ganz einfach das, was ich jeweils als die Geiselnahme der heutigen Zeit zu bezeichnen pflege, mit zu erfassen versucht. Und wenn Sie nachlesen, wie wir das in der Ziffer 314 (S. 9 und 10) der Botschaft völlig leidenschaftslos dargestellt haben, dann kann man doch nicht behaupten, wir hätten nicht versucht, einen einwandfreien Tatbestand einwandfrei zu umschreiben. Wie Sie dort lesen, werden Leben und Freiheit vieler Menschen als Pfand beansprucht und diese damit sozusagen zur Ware herabgewürdigt, gegen die in verantwortungslosem Spiel – mit der Verantwortung der für den Schutz unbeteiligter, wehrloser Personen zuständigen Behörden – die Erfüllung namentlich politischer Forderungen einer kleinen Minderheit eingehandelt werden soll; solche Handlungen qualifizieren sich ähnlich wie Delikte gegen die Menschheit als Angriff auf Stand, Rang und Würde der Menschheit. Das war unsere Philosophie in dieser Frage, und ich meine, dass es nun an Ihnen ist, zu entscheiden, dass man uns aber nicht vorwerfen sollte, wir hätten das fast liederlich vorgebracht.

Wenn Sie diese Delikte im Alltag bekämpfen müssen, und wenn Ihnen daran gelegen ist, dieser Seuche nicht nur im eigenen Land, sondern auch grenzüberschreitend Herr zu werden, dann verstehen Sie, weshalb wir Ihnen auch diesen dritten Tatbestand unterbreitet haben.

Herrn Baechtold darf ich sagen: Wir haben nicht mit einer «rapidity discutabile» gehandelt. Noch einmal verweise ich auf die volle Laufzeit von mehr als zwei Jahren. Ich versuche nicht, Sie zu überreden. Sie sind völlig frei, Rechtspolitik so oder so zu wählen. Ich versuche bloss, Sie davon zu überzeugen, dass wir ehrlich bestrebt sind, durch eine einwandfreie Norm diese wichtigen Verbrechen besser ahnden zu können und damit auch der ganzen Rechtsstaatlichkeit, dem Menschen in diesem Rechtsstaat, einen Dienst zu erweisen.

Auf die weiteren Fragen rechtspolitischer und rechtsphilosophischer Art kommen wir ganz sicher bei der Behandlung der Strafgesetzbuch-Novelle noch einmal zu sprechen. Ich ersuche Sie um Ablehnung des Antrages Merz.

Präsident: Wir bereinigen Ziffer 3. Herr Merz beantragt Streichung von Ziffer 3, die Mehrheit der Kommission und der Bundesrat lehnen den Antrag Merz ab.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	61 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	26 Stimmen

Strafgesetzbuch – Uebergangsbestimmung

Code pénal – Disposition transitoire

Angenommen – Adopté

Art. 107 Abs. 1bis Bst. b – Art. 107 al. 1bis let. b

Angenommen – Adopté

Art. 107 Abs. 2 – Art. 107 al. 2

Angenommen – Adopté

Art. 4 Abs. 3 – Art. 4 al. 3

Aufgrund des Entscheides bei Art. 107 Abs. 1bis entfällt der Minderheitsantrag

La proposition de la minorité est caduque du fait de la décision à l'art. 107, al. 1bis

Art. 108, 109, 110

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	86 Stimmen
Dagegen	1 Stimme

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

B.

Bundesbeschluss über Vorbehalte zum Europäischen Auslieferungübereinkommen

Arrêté fédéral concernant les réserves relatives à la convention européenne d'extradition

Titel und Ingress, Art. 1 und 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, art. 1 et 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	91 Stimmen (Einstimmigkeit)
------------------------------------	--------------------------------

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Ständerat
Conseil des Etats
Sitzung vom 4.6. 1980
Séance du 4.6. 1980
Differenzen - Divergences

Dritte Sitzung – Troisième séance

Mittwoch, 4. Juni 1980, Vormittag

Mercredi 4 juin 1980, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Ulrich

76.033

Rechtshilfegesetz**Entraide en matière pénale. Loi**

Siehe Jahrgang 1977, Seite 612 — Voir année 1977, page 612

Beschluss des Nationalrates vom 21. Juni 1979

Décision du Conseil national du 21 juin 1979

Differenzen – Divergences

Wo nachstehend nichts anderes bemerkt ist, beantragt die Kommission Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates. Sauf indication contraire, la commission propose d'adhérer à la décision du Conseil national

Art. 1 u. 1a**Art. 1 et 1a**

Egli, Berichterstatter: Die Beratungen der Kommission haben einige Differenzen geschaffen, und zwar Differenzen von unterschiedlicher Wichtigkeit. Lassen Sie sich bitte nicht entmutigen, wenn wir bereits bei den ersten Artikeln Wortgefechte auslösen. Wenn wir einmal Artikel 6 beraten haben, wird es kaum mehr zu Diskussionen kommen.

Die erste Differenz finden Sie in Artikel 1 Absatz 1bis. Der Nationalrat hat unseren Artikel 1a wieder in Artikel 1 eingegliedert. Er ist der Auffassung, dass diese Bestimmung nicht die Bedeutung eines eigenen Artikels verdient. Wir können uns dem anschliessen.

*Angenommen – Adopté***Art. 3 Abs. 2 Bst. b****Art. 3 al. 2 let. b**

Egli, Berichterstatter: Der Nationalrat hat hier eine textliche Anpassung vorgenommen. Es handelt sich um Gewaltverbrechen, für welche der neue Artikel 75bis StGB in der Fassung von Artikel 107 dieses Entwurfes die Verjährung aufhebt. Der Text wurde an diese neue Bestimmung angepasst. Ueberdies bedeutet diese Anpassung gleichzeitig auch eine Uebereinstimmung mit dem Europäischen Uebereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus. Diese Textanpassung würde einen Beitritt der Schweiz zu dieser Konvention erleichtern. Wir können uns dem ebenfalls anschliessen.

*Angenommen – Adopté***Art. 3 Abs. 3***Antrag der Kommission**Mehrheit*

... eine Tat ist, die auf eine Verkürzung fiskalischer Abgaben gerichtet erscheint oder Vorschriften über währungs-, handels- oder wirtschaftspolitische Massnahmen verletzt. Jedoch kann einem Ersuchen um Rechtshilfe nach dem

dritten Teil des Gesetzes entsprochen werden, wenn Gegenstand des Verfahrens ein Abgabebetrag ist und die Ablehnung wesentliche Interessen der Schweiz erheblich beeinträchtigen kann.

Minderheit

(Aubert)

(Text der Mehrheit)

... ein Abgabebetrag ist.

*(Rest des Absatzes streichen)***Art. 3 al. 3***Proposition de la commission**Majorité*

La demande est irrecevable si la procédure vise un acte qui paraît tendre à diminuer des recettes fiscales ou contrvient à des mesures de politique monétaire, commerciale ou économique. Toutefois, il peut être donné suite à une demande d'entraide au sens de la troisième partie de la loi si la procédure vise une escroquerie en matière fiscale et qu'un rejet soit de nature à porter gravement atteinte à des intérêts importants de la Suisse.

Minorité

(Aubert)

(Texte de la majorité)

... une escroquerie en matière fiscale.

(Biffer le reste de l'alinéa)

Egli, Berichterstatter: Hier kommen wir zu jener Differenz, die wohl am meisten zu reden geben wird. Sie ist bis zu einem gewissen Grade von politischer Bedeutung. Das wird auch der Grund dafür sein, dass sich an diesem Stein des Anstosses die Geister zu scheiden scheinen.

Es geht hier um die Rechtshilfe in Steuer- und andern Verwaltungsstrafsachen. Es standen sich hier ursprünglich drei Auffassungen gegenüber. Ich muss etwas ausholen, um dies verständlich zu machen.

Erstens die Auffassung des Bundesrates: Der Bundesrat wollte gemäss dem ursprünglichen Entwurf in Steuersachen sowie bei Verletzung von währungs-, handels- und wirtschaftspolitischen Massnahmen die Rechtshilfe grundsätzlich ablehnen, sie aber ausnahmsweise zulassen, wenn die Ablehnung wesentliche Interessen der Schweiz erheblich beeinträchtigen könnte. Das ist die Auffassung des Bundesrates im ursprünglichen Entwurf.

Unser Rat hat dann in seiner Lösung beschlossen, es bei dieser Ablehnung der Rechtshilfe in Steuersachen und den übrigen, in der bundesrätlichen Fassung genannten Verwaltungsstrafsachen bewenden zu lassen, unter Verzicht auf die vom Bundesrat eingeführte «escape clause».

Der Nationalrat gelangte in seiner Beratung zu einer Mittellösung zwischen dem Ständerat und dem Bundesrat. Er beschränkte die Ausweichklausel des Bundesrates auf den Tatbestand des Abgabebetrages, ohne aber dabei die Interessen der Schweiz ausdrücklich zu berücksichtigen.

Die Differenzbereinigung führte die ständerätliche Kommission zu einer Mittellösung zwischen der nationalrätlichen und der ursprünglichen ständerätlichen Variante. Sie besteht gleichsam in einem Kompilat der bundesrätlichen und der ständerätlichen Variante wie folgt: Grundsätzlich soll – wie bei allen drei Varianten – in Steuer- und den übrigen im Entwurf genannten Verwaltungsstrafsachen keine Rechtshilfe gewährt werden. Sie soll aber ausnahmsweise im Bereiche der «Kleinen Rechtshilfe» im dritten Teil des Entwurfes möglich sein, wenn es um einen Steuerbetrag geht und die Ablehnung der Rechtshilfe die Interessen der Schweiz verletzen würde. Es bestünden somit für den Ausnahmefall folgende drei Voraussetzungen:

1. Beschränkung auf die sogenannte «Kleine Rechtshilfe»; also keine Rechtshilfe in Steuersachen bei der Ausliefe-

zung, bei der Stellvertretenden Verfolgung und auch nicht bei der Vollstreckung ausländischer Urteile.

2. Die zweite Voraussetzung: Steuerrechtshilfe nur bei Abgabebetrag (gemäss nationalrätlicher Version).

3. Dritte Voraussetzung: Bei Betrug aber nur dann Steuerrechtshilfe, wenn durch die Ablehnung wesentliche Interessen der Schweiz erheblich beeinträchtigt würden. (Dieses Element entstammt der bundesrätlichen Fassung.)

Die Kommission machte sich die Sache nicht leicht. Sie hat wohl die meiste Zeit ihrer zwei ganztägigen Sitzungen auf diesen Absatz 3 des Artikels 3 verwendet. Sie hat insbesondere mit dem Direktor der Eidgenössischen Steuerverwaltung ein Hearing durchgeführt und diesen auch für die weitere Beratung dieses Absatzes zugezogen.

Diese zusätzlichen Erhebungen führten zu einigen Erkenntnissen, deren man sich vielleicht bisher etwas zu wenig bewusst war. Es sind vorerst zwei Unterscheidungen zu treffen.

Erstens ist zu unterscheiden zwischen Amtshilfe in Steuersachen und der eigentlichen Rechtshilfe in Strafverfahren. Die Amtshilfe wird im Doppelbesteuerungsabkommen geregelt und spielt sich zwischen den Steuerverwaltungen der beiden beteiligten Staaten ab. Sie dient nach schweizerischer Praxis ausschliesslich der richtigen Durchführung eines Doppelbesteuerungsabkommens beziehungsweise soll sie eine missbräuchliche Inanspruchnahme eines Doppelbesteuerungsabkommens verhindern. Eine Ausnahme besteht für das Doppelbesteuerungsabkommen mit den USA, darauf möchte ich aber hier nicht näher eingehen. Diese Amtshilfe ist nicht Gegenstand dieses Gesetzes; das muss betont werden. Sie wird also davon nicht berührt und wird selbstverständlich nach wie vor nach der bisherigen Praxis weiter gehandhabt, unabhängig davon, was Sie heute beschliessen oder was der Nationalrat noch beschliessen wird. Das ist die erste Unterscheidung.

Eine zweite Unterscheidung muss getroffen werden zwischen dem Steuerveranlagungsverfahren und dem Strafverfahren. Das Veranlagungsverfahren wird in diesem Gesetz nicht behandelt und wird davon auch nicht berührt. Abgesehen von der erwähnten Amtshilfe im Rahmen eines Doppelbesteuerungsabkommens soll nach keiner der in Diskussion stehenden Varianten in einem Steuerveranlagungsverfahren Rechtshilfe gewährt werden. Die in diesem Entwurf geregelte Rechtshilfe bezieht sich ausschliesslich auf Strafverfahren und ist sowohl nach der nationalrätlichen wie auch nach der ständerätlichen Variante auf den Tatbestand des Abgabebetrages beschränkt. Und zwar wird diese Rechtshilfe nur den Strafverfolgungsbehörden des Auslandes im Rahmen eines Strafverfahrens geleistet, in welchem letztlich der Richter angerufen werden kann. Diese Voraussetzung wurde vom Ständerat schon bei seiner ersten Lesung in Artikel 1 Absatz 2 neu eingeführt und vom Nationalrat unverändert übernommen.

Zu beachten ist nun, dass absichtlich der Begriff des Abgabebetrages und nicht nur jener des Steuerbetruges gewählt worden ist. Es kann sich also auch um die betrügerische Vorenthaltung von anderen Abgaben als von direkten Steuern handeln, also um Abgaben, wie sie unter anderem von Artikel 14 ff. des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht anvisiert werden.

Eine besondere Erwähnung der Urkundendelikte, wie dies im nationalrätlichen Beschluss der Fall ist, erschien unserer Kommission deshalb nicht als notwendig, weil sowohl der Wehrsteuerbeschluss wie auch die meisten kantonalen Steuergesetze die Herstellung oder Verwendung gefälschter Urkunden zum Tatbestandselement des Steuerbetruges machen.

Die Erwägungen, welche Ihre Kommission zu dieser Lösung führten, können wie folgt zusammengefasst werden:

1. Nach konstanter Tradition und Praxis hat bisher die Schweiz Rechtshilfe in Steuersachen abgelehnt.

2. Es kann nicht Sache der Schweiz sein, Steueransprüche ausländischer Staaten durchzusetzen; dies gilt noch weniger für handels-, währungs- und wirtschaftspolitische Massnahmen des Auslandes, welche unter Umständen unsere eigenen Interessen sogar durchkreuzen oder zum mindesten gefährden könnten.

3. Die Steuersysteme der Staaten sind voneinander so verschieden, dass sich für gewisse fiskalische Abgaben anderer Staaten sowohl der Art wie auch dem Masse nach in der schweizerischen Gesetzgebung keine vergleichbaren Fiskalabgaben finden lassen. Die Ueberprüfung der Voraussetzung der beidseitigen Strafbarkeit der Handlung kann also zu Problemen führen.

4. Das Hauptargument, auf welches insbesondere auch die Eidgenössische Steuerverwaltung hingewiesen hat, ist folgendes: Die Vereinbarung gegenseitiger Rechts- oder Amtshilfe in Steuersachen soll nach wie vor im Rahmen von Doppelbesteuerungsabkommen erfolgen. Auf diese Weise kann sie auch auf die konkreten Bedürfnisse des Vertragspartners wie auch auf unsere eigenen Bedürfnisse gegenüber dem Vertragspartner zugeschnitten werden. Bei der Aushandlung der zwanzig von der Schweiz abgeschlossenen DBA spielte regelmässig die Amtshilfe eine eminente Rolle. Dieses Verhandlungstrumpfen begeben wir uns, wenn wir nun in einem Gesetz zum vornherein und generell die Rechtshilfe in Steuersachen zulassen. Auch wenn gemäss Artikel 1 Absatz 5 des Entwurfes kein ausländischer Staat aus diesem Gesetz einen Anspruch auf Rechtshilfe ableiten kann, kämen unsere Behörden doch in arge Verlegenheit, wenn sie die Ablehnung eines Rechtshilfeansuchens nicht rechtlich, sondern politisch begründen müssten. Es kann nicht Aufgabe eines neutralen Staates sein, sich als Schiedsrichter darüber aufzuspielen, welche Staaten Rechtshilfe verdienen und welche sie nicht verdienen.

Diese Ueberlegungen führten zum vorgelegten Antrag Ihrer Kommission, welchen ich nochmals wie folgt zusammenfassen möchte: Grundsätzlich – also in Uebereinstimmung mit Nationalrat und Bundesrat – keine Rechtshilfe in Steuer- und Abgabesachen. Zweites Element: Für den Steuerbetrug ist die Rechtshilfe ausnahmsweise zugelassen, wenn im Sinne des Bundesrates die Ablehnung der Rechtshilfe gegen die Interessen der Schweiz verstossen würde. Ich wiederhole, dass wir mit diesem Vorschlag zwischen der nationalrätlichen und der bisherigen ständerätlichen Fassung eine Brücke gebaut haben, und wir hoffen, dass wir damit die Differenz überwinden können.

Ich beantrage Ihnen daher, diesen Absatz 3 des Artikels 3 gemäss Text des Kommissionsvorschlages zu beschliessen.

M. Aubert: Je fais ici une proposition de minorité. J'accepte la version de la majorité de la commission, sauf le dernier membre de phrase, celui qui se réfère aux intérêts importants de la Suisse. Voici d'abord un bref rappel du cheminement douloureux de cet alinéa:

Vous vous souvenez qu'au début, nous posons un principe: pas de coopération dans la poursuite des infractions à la législation fiscale, monétaire ou économique des pays étrangers. Le principe, une fois posé, le Conseil fédéral avait introduit, dans son projet, une clause échappatoire. Vous l'avez supprimée et le Conseil national après vous, de sorte qu'il est trop tard aujourd'hui pour y revenir. Je me permets néanmoins de constater, M. Markees lui-même le faisait observer en séance de commission, que la Suisse est le seul pays au monde qui, non seulement ne coopère pas dans ces matières-là, mais se l'interdit absolument en toutes circonstances par une disposition expresse de la loi.

En lieu et place de cette clause échappatoire, le Conseil national a prévu une règle de substitution, qui permet la coopération en matière d'escroquerie fiscale et de faux dans les titres.

Votre commission vous propose maintenant d'édenter à son tour cette règle de substitution. Et cela, de trois façons: D'abord, elle l'admet seulement pour l'escroquerie fiscale et non pas pour le faux dans les titres. Ensuite, elle ne prévoit que la petite entraide, celle du chapitre troisième, et non pas l'entraide générale. Enfin, elle précise: seulement si un refus porte une grave atteinte à des intérêts importants de la Suisse.

J'accepte les deux premières de ces trois réductions. J'admets que nous nous limitons à l'escroquerie fiscale et que nous abandonnons le faux dans les titres. J'admets aussi que, pour une période expérimentale tout au moins, nous n'offrions notre coopération que pour la petite entraide pénale, celle du chapitre III. En revanche, je ne puis accepter la troisième réduction. Je ne peux pas admettre que la coopération de la Suisse ne soit offerte que si son refus porte une grave atteinte à des intérêts importants de notre pays. Je vous rappelle d'abord que nous avons affaire à des escrocs, du moins à des escrocs présumés. Mais qu'est-ce qu'un escroc? C'est un homme qui trompe, c'est un homme qui ment, c'est un homme qui falsifie des documents, qui contrefait des signatures. Utilisés à l'égard de l'Etat, ces artifices ne valent pas mieux qu'à l'égard des particuliers.

On peut, il est vrai, comprendre la méfiance de certains d'entre vous: le droit pénal commun obéit à des règles semblables dans le monde entier, tandis que le droit pénal fiscal est le reflet des politiques particulières des Etats. On peut imaginer qu'il y ait des lois fiscales injustes, des lois confiscatoires. Mais, pour cette législation-là, vous bénéficiez de nombreuses protections dans la loi. Je me fais un devoir de vous les énumérer à nouveau.

D'abord, à l'article 1er, 3e alinéa, il est dit clairement que la Suisse n'est en aucune circonstance obligée de prêter son concours; c'est toujours, de sa part, un acte discrétionnaire. Ensuite, à l'article 1er, alinéa 1bis: La Suisse ne prêterait pas son concours, si c'est contraire à son ordre public ou à d'autres intérêts essentiels qu'elle aurait. En vertu de l'article 2, si une loi étrangère est discriminatoire, la coopération ne sera pas offerte. En vertu de l'article 6, nous n'offrons la coopération que si la réciprocité nous est assurée. En vertu de l'article 60, sur la petite entraide, celle du chapitre 3: il n'y a pas de coopération, s'il n'y a pas double incrimination, dans le pays étranger et en Suisse. Enfin, pour couronner le tout, l'article 22: l'interprétation de ces notions assez difficiles incombe, non pas au Conseil fédéral, mais au Tribunal fédéral, statuant sur recours de droit administratif. J'ai rarement vu une loi qui offre autant de protections au particulier. Et maintenant, vous voulez lui en offrir encore une, puisque vous voulez dire: «Pas de coopération, à moins qu'un refus ne porte une grave atteinte aux intérêts importants de la Suisse.»

Notre discussion d'aujourd'hui est plutôt symbolique, j'en conviens, parce qu'avec ou sans cette formule, l'application ne sera pas très différente. Je dis simplement que la formule de la majorité de la commission, celle que je combats, le dernier membre de phrase de l'article 3, 3e alinéa, est une erreur et une inélégance, ce que vous appelez, dans votre langage, une «Schönheitsfehler». Vous mélangez deux ordres qui sont différents, par le biais d'une petite «combinaison», comme dit notre président. La combinaison consiste à piquer un membre de phrase du projet initial du Conseil fédéral. Mais pourquoi cette combinaison est-elle petite? Parce qu'elle dit exactement le contraire de ce que voulait le Conseil fédéral dans son projet? La clause du Conseil fédéral devait permettre ce qui était en principe interdit. Grâce à la petite phrase de la majorité de la commission, on doit interdire ce qui, en principe, est permis. Je vous laisse juger de la nature de cette combinaison! A mon avis, cette combinaison est une perversion. En outre, on confond deux ordres: d'une part celui de la morale, d'autre part, celui des intérêts – disons-le franchement – matériels et économiques de notre pays. Accepter ce dernier membre de phrase revient à

déclarer qu'au fond, ceux qui escroquent les Etats étrangers nous sont parfaitement indifférents; qu'ils ne nous concernent pas; que nous ne nous sentons nullement tenus, même moralement, de contribuer à les démarquer. C'est seulement dans le cas où des intérêts matériels de notre pays sont en cause que nous condescendons à intervenir.

Je souhaiterais que ce symbole disparaisse de notre projet de loi. En résumé, j'accepte la majeure partie de la version de la majorité de la commission, je comprends le souci de cette double réduction. Mais, je ne puis accepter la troisième réduction. Je vous demande d'y renoncer.

Hefti: Die Kommissionsmehrheit will keineswegs den Steuerbetrug beschönigen. Es geht vorliegend aber nicht um ein innerstaatliches Gesetz, sondern um ein Rechtshilfegesetz, und zwar gegenüber allen Staaten der Welt. Es muss verhindert werden, dass ein ausländischer Staat einen Steuerbetrug vorschützt, um tatsächlich einer blossen Steuerhinterziehung auf den Grund zu kommen. In dieser Hinsicht müssen wir uns auf einiges gefasst machen. Kürzlich konnten wir ja erfahren, dass selbst ein Land wie Frankreich sonderbare Mittel anzuwenden weiss. Wir sollten daher in diesem Artikel eine Formulierung wählen, wie es die Kommissionsmehrheit tut, die uns die Begründung einer Ablehnung des ausländischen Gesuches formell leicht macht, damit wir in den Fällen, da Bedenken an den ehrlichen Absichten des fremden Staates bestehen, uns nicht lange mit der Gefahr einer Brückierung herumschlagen müssen, was im internationalen Verkehr eher unangenehm und daher zu vermeiden ist.

Die blossen Steuerhinterziehung zu treffen war nie beabsichtigt. Es wäre dies für die Schweiz auch schädlich. Die Schweiz war von jeher ein bevorzugter Platz für die Anlage fremder Kapitalien, und nicht nur diese Anleger, sondern auch unser nationales Wirtschaftsleben ziehen daraus mehrfachen Nutzen. Diese Ausländer mögen in ihrem Wohnsitzstaat zwar nichts deklarieren. Sie bezahlen aber Steuern, und zwar in der Schweiz, und dies über die Verrechnungssteuer, welche sie nicht zurückfordern können. Das sind volle 35 Prozent der Vermögenserträge. Aus dieser Quelle fliesst der Hauptteil unserer Verrechnungssteuereinnahmen, die ja für die Bundeskasse sehr wichtig sind, und nicht etwa aus den hinterzogenen Guthaben steuerpflichtiger Inländer. Ich beantrage daher, der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Dillier: Im Gegensatz zur gestrigen Diskussion über den Teuerungsausgleich bin ich heute nicht in der Lage, unseren Vizepräsidenten zu sekundieren. Ich gehöre nämlich zur Kommissionsminderheit, auch wenn ich durch ein Versehen auf der Fahne nicht aufgeführt werde. Herr Kollege Aubert hat dargelegt, warum die Verknüpfung dieser Rechtshilfe mit den schweizerischen Interessen, wie sie die Kommissionsmehrheit beantragt, nicht gewählt werden soll. Ich möchte lediglich noch einige Akzente setzen.

Die Unterscheidung zwischen gewöhnlicher Steuerhinterziehung und dem Steuerbetrug oder Abgabebetrug – wenn man auch die indirekten Steuern miteinbezieht – hat in letzter Zeit je länger, je mehr Bedeutung erhalten. Wir hatten ja diesbezüglich in unserem Rat eine grosse Diskussion anlässlich des Bundesgesetzes über die Bekämpfung der Steuerunehrlichkeit. In diesem Zusammenhang haben wir die Unterscheidung zwischen gewöhnlicher Hinterziehung und Betrug ganz deutlich gezogen und den Schritt gewagt, dass das Bankgeheimnis bei den eigentlichen Steuerbetrugshandlungen nicht mehr gelten soll. Auch in den Kantonen kann man feststellen, dass bei Revisionen der Steuergesetze diese Unterscheidung ebenfalls gemacht wird. Sogar mein kleiner ländlicher Kanton hat sich zu diesem Schritt entschlossen, so dass bei Steuerbetrug auch bei uns das Bankgeheimnis nicht mehr gelten wird. Nun, glaube, ich, sollten wir hier diese Unterscheidung auch machen, und zwar ganz konsequent. Die Kommissi-

sionsmehrheit macht zwar die Unterscheidung auch, aber sie verknüpft sie mit den Interessen unseres Landes. Natürlich haben auch die Ueberlegungen von Herrn Vizepräsident Hefti etwas für sich, aber wir sollten doch zum Schluss kommen, dass eigentliche Betrügereien keinen Schutz verdienen – und auch keine Ausnahmestellung innerhalb dieses Rechtshilfegesetzes.

Eine ganz andere Frage ist, wann dieses Rechtshilfegesetz im einzelnen zur Anwendung kommt. Wir wissen, dass dieses Gesetz den ausländischen Staaten keinen Rechtsanspruch gibt, das Gesetz richtet sich nur an unsere schweizerischen Instanzen; das ist allerdings ein kleiner Trost, indem unsere schweizerischen Instanzen natürlich ein Gesetz anwenden, unabhängig davon, ob das Ausland einen Rechtsanspruch hat oder nicht. Aber verfahrensmässig kann es doch von Bedeutung sein. Dann sind noch weitere Kautelen in diesem Gesetz, die uns davor bewahren, dass unerwünschte Ergebnisse zustande kommen. Gegenüber einem ausländischen Staat, dessen Verfahren den rechtsstaatlichen Anforderungen nicht entspricht, kann die Anwendung dieses Gesetzes verweigert werden, unabhängig davon, ob nun spezielle schweizerische Interessen berührt werden oder nicht, einfach weil das Interesse am Rechtsstaat als überwiegend zu betrachten ist. Eine weitere Kautele besteht in Artikel 6a und 6b, wo vom Geheimbereich die Rede ist und nach welchen dem Ausland gewisse Sachen nicht gemeldet werden dürfen, auch wenn an sich der Fall dem Rechtshilfegesetz unterliegen würde.

Gestützt auf diese Ueberlegungen komme ich zum Schluss, dass wir der Kommissionmehrheit nicht folgen sollten. Ich habe vor mir einen Titel aus dem Zürcher «Tages-Anzeiger» von heute: «Rechtshilfegesetz kommt zum zweiten Mal vor den Ständerat», Haupttitel: «Bleibt Rechtshilfeverweigerung in Steuersachen?». Dieser Titel ist natürlich eine «terrible simplification», denn unsere Kommissionmehrheit beantragt ja nicht einfach eine Verweigerung. Es zeigt, wie die Journalisten in solchen Kurzformulierungen zu Uebertreibungen geneigt sind – nicht alle, aber ein Teil von ihnen. Diesen Titel möchte ich als Thermometer vorhalten. Er zeigt die Stimmung im Schweizervolk. Man ist in diesen Sachen sensibilisiert, und ich möchte sagen: mit einem gewissen Recht. Wir können es uns heute nicht mehr leisten, dass man uns vorhält, wir würden eigentliche Betrüger in Schutz nehmen. Das wollen wir auch nicht. Wir haben nur hie und da, aus berechtigten Gründen, Reserven gegenüber gewissen ausländischen Staaten. Aber nachdem nun diese Frage bei uns zum Entscheid vorliegt, glaube ich, sollten wir darauf verzichten, die schweizerischen Interessen *expressis verbis* mit der Frage zu verknüpfen, ob ein Steuerbetrüger von der Rechtshilfe nach diesem Gesetz verschont werden soll oder nicht. Nach meiner Meinung sollten wir also den Antrag der Kommissionmehrheit ablehnen und den Minderheitsantrag gutheissen.

M. Meylan: J'ai été chargé de dire que le groupe socialiste soutiendra la proposition de la minorité, représenté ici par M. Aubert. Nous le ferons dans l'esprit de soutenir le minimum que nous puissions obtenir, mais en rappelant simplement que pour nous, et nous avons été élus sur ce programme, un escroc qui exerce son activité délictueuse contre l'Etat et contre le fisc n'est pas moins coupable qu'un escroc qui exerce son activité délictueuse à l'égard de tiers. Or il ressort de toutes les précautions prises dans cette loi qu'en réalité il y a encore des collègues, dans cette Assemblée fédérale, qui font une différence entre les deux sortes d'escroquerie, de malhonnêteté et de vol, celles qui sont commises contre des particuliers et celles qui sont commises contre l'Etat.

Toutefois, en l'état de la situation actuelle, nous nous bornons à soutenir la proposition de M. Aubert.

Affolter: Ich habe in der Kommission auch dem Mehrheitsantrag zugestimmt, ja sogar geholfen, ihn zu gebären. Wir

befinden uns da in einer schwierigen Gesetzesmaterie. Ich glaube, es geht den Nichtkommissionsmitgliedern möglicherweise ähnlich wie nächste Woche denjenigen im Problembereich 2. Säule. Vorstellen möchte ich, was Herr Kollege Dillier vorher gesagt hat: Es geht in keiner Weise etwa darum – auch bei der Kommissionmehrheit –, dass man hier eine grundsätzliche Verweigerung der Rechtshilfe statuieren möchte. Die Kommission hat im Differenzbereinigungsverfahren gegenüber der Fassung des Bundesrates und der Fassung des Nationalrates eine eigene neue Formulierung geschaffen, die – der Präsident hat es gesagt – eine Kompilation darstellt, eine gewisse Amalgamierung der beiden früheren Fassungen. Nun besteht ein Minderheitsantrag von Herrn Aubert, wobei Herr Aubert vorschlägt, mehr oder weniger zur Fassung des Nationalrates zurückzukehren; wir müssen das festhalten. Der Vorschlag Aubert enthält eigentlich gegenüber dem Antrag des Nationalrates nur noch die Ausklammerung der Urkundendelikte – dies auch eine Erkenntnis unserer Kommission – und den Verzicht auf Beschränkung auf die «Kleine Rechtshilfe». Sonst ist er identisch mit dem Antrag des Nationalrates.

Ich gestehe Herrn Aubert beachtliche Gründe für seinen Minderheitsantrag zu, insbesondere den, dass die Erwähnung wesentlicher Interessen der Schweiz eigentlich in diesem Zusammenhang nicht unbedingt aufgeführt zu werden brauchte. Er sagt, es sei ein Problem der Moral. Ich glaube, diese Feststellung ist richtig. Aber ich glaube auf der andern Seite – damit meine ich, auch der Mehrheit der Kommission Ausdruck geben zu können –, man möchte an der Kumulation der Erfordernisse festhalten, nämlich jener dass die beiden Voraussetzungen gegeben sein müssen, wenn einem Ersuchen um Rechtshilfe – stets nach dem dritten Teil des Gesetzes – entsprochen werden soll. Da wäre vorerst der Abgabebetrug. Vielleicht wäre den Ausführungen des Herrn Präsidenten noch beizufügen, dass wir hier auf eine Definition verzichtet haben. Wir haben im Zusammenhang mit dem Begriff Abgabebetrug auch die Erwähnung der Urkundendelikte ausgeschlossen und bewegen uns damit auf dem Boden des Verwaltungsstrafrechtes und nicht etwa auf dem des direkten Steuerrechtes von Bund und Kantonen. Der Vorteil liegt darin, wenn wir «Abgabebetrug» sagen, dass mit dieser Formulierung jede irgendwie geartete Abgabe oder Steuer abgedeckt ist. Das wäre das eine Erfordernis. Das andere: Die Ablehnung des Ersuchens müsste wesentliche Interessen der Schweiz beeinträchtigen.

Es ist ganz klar, dass die Kumulation zu einer restriktiven Auslegung und Anwendung dieser Rechtshilfe auf dem Gebiet des Fiskalstrafrechtes führt. Die Mehrheit der Kommission glaubt aber, ohne die Argumente noch weiter ausführen zu müssen, dass sich diese Zurückhaltung heute noch rechtfertigt. Die Kommission hat eine sehr lange Aussprache darüber geführt, insbesondere auch über die Auswirkungen der Kommissionslösung auf die internationalen Doppelbesteuerungsabkommen; man befürchtet, dass auf diesem Gebiet gewisse unangenehme Rückwirkungen zu befürchten wären. Der Vorteil der Lösung der Mehrheit der Kommission – ich bitte Sie, das auch zu bedenken – liegt zudem in einer gewissen Flexibilität der Rechtsanwendungsinstanzen, und zwar auf einem Rechtsgebiet, das mit seinen internationalen Verwicklungen ohnehin ausserordentlich schwer überblickbar erscheint. Ich erinnere nur daran, dass der Vergleich der Strafbarkeit in verschiedenen Ländern auf diesem Gebiet ausserordentlich schwierig ist, weil jedes Land wieder seine Strafnormen hat, auch auf dem Gebiet des Fiskalstrafrechtes. Trotz der Bedenken von Herrn Aubert, die ich zu würdigen und zu achten weiss, ist der Fassung der Kommissionmehrheit die Brückenschlagfunktion nicht abzuspochen. Das ist ja auch Sinn des Differenzbereinigungsverfahrens, und deshalb möchte ich Sie ersuchen, der Lösung der Mehrheit der Kommission den Vorzug zu geben.

Egli, Berichterstatter: Darf ich noch kurz Herrn Aubert einige Gedanken entgegenhalten. Herr Aubert erklärt, wenn ich ihn richtig verstanden habe, dass die Schweiz das einzige Land sei, das in Steuersachen keine Rechtshilfe gewähre. Ich glaube kaum, dass Herr Aubert in der Lage ist, diese Behauptung zu beweisen. Er wird nicht alle Steuersysteme – inklusive Bangla Desh – untersucht haben. Aber auch wenn dem so wäre, muss gleichzeitig festgehalten werden, dass die Schweiz gegenüber andern Staaten auch keinen Anspruch auf Rechtshilfe in Steuersachen erhebt. Wir machen übrigens auch in anderen Dingen gegenüber dem Ausland Ausnahmen, ohne dass uns daraus ein Nachteil entstände.

Ein Zweites: Es darf auch nicht gesagt werden, wir würden Betrüger in unserem Lande schützen. Ich darf wohl annehmen, dass Sie, Herr Aubert, die fein nuancierte Praxis des Bundesgerichtes kennen, mit welcher es zwischen gemeinrechtlichen Betrügern und Betrügern in Steuersachen unterscheidet. Sodann wissen wir auch nicht, was in ausländischen Staaten als Steuerbetrug bezeichnet wird. Denken Sie an Länder, in denen Steuern bestehen, die konfiskatorischen Charakter haben, so dass man ein Vergehen gegen solche Steuergesetze nicht als derart schwere Tat qualifizieren darf. Es geht nicht darum, Betrüger in der Schweiz zu schützen, sondern dem Bundesrat die Möglichkeit zu geben, jene Fälle auszuscheiden, in welchen wir ohne Schaden für unseren rechtsstaatlichen Ruf Rechtshilfe ablehnen müssen. Das sind aber nicht egoistische Motive.

Ihr Votum hat bei mir und den andern Kollegen den Eindruck erweckt, Sie glaubten, dieses Gesetz stelle keinen Fortschritt dar, ja es bedeute sogar einen Rückschritt gegenüber dem Bestehenden. Man darf doch nicht übersehen, dass wir mit diesem Gesetz einiges neu geschaffen haben. Ich darf darauf aufmerksam machen, dass bisher in der Schweiz überhaupt kein Gesetz bestand, welches unser Land oder einen Kanton ausdrücklich dazu ermächtigte, Rechtshilfe an einen ausländischen Staat zu gewähren, mit Ausnahme des Auslieferungsgesetzes. Das ist die einzige Ausnahme. Alle andern Bestimmungen über Rechtshilfe, insbesondere in Steuersachen, finden Sie nur in Staatsverträgen, sei es in Staatsverträgen für Rechtshilfe ganz allgemein oder sei es in Doppelbesteuerungsabkommen für Amtshilfe in Steuersachen. Wir schaffen hier einen ganz bedeutenden Fortschritt. Wir regeln neu die «Kleine Rechtshilfe», stellvertretende Verfolgung und die Vollstreckung ausländischer Urteile. Man kann also nicht erklären, dieses Gesetz würde dem bisherigen Zustand gegenüber gar keinen Fortschritt darstellen.

Was nun die Rechtshilfe in Steuersachen anbelangt, hat bisher das Bundesgericht Artikel 11 unseres Auslieferungsgesetzes, welcher die Auslieferung in Steuersachen verbietet, dahingehend interpretiert, dass auch die «Kleine Rechtshilfe» in Steuersachen nicht gewährt werden darf. Nun öffnen wir doch ein Tor, durch welches unter gewissen Voraussetzungen dem ausländischen Staat, gegen dessen Steuervorschriften schwer delinquent wurde, bei der Verfolgung des Täters geholfen wird.

Herr Aubert, ich danke Ihnen, dass Sie wenigstens damit einverstanden sind, die Steuerhilfe auf den dritten Teil des Entwurfes zu beschränken, wie wir das vorgeschlagen haben. Dass Sie aber den letzten Halbsatz, den wir diesem Absatz angefügt haben, derart disqualifizieren, hat mich betrübt. Sie bezeichnen ihn als Schönheitsfehler, und es fiel sogar das Wort «terrible». Ich muss Sie darauf aufmerksam machen, dass wir diese Idee aus bundesrätlicher Quelle geschöpft haben. Ich darf doch annehmen, dass sich der Bundesrat bei seiner Formulierung auch etwas gedacht hat, als er dieses Gesetz schuf. Es wäre meinerseits eine Anmassung, in Anwesenheit eines Vertreters des Bundesrates hier eine authentische Interpretation dieser Bestimmung vornehmen zu wollen. Ich glaube, das beste ist, wenn Herr Bundesrat Furgler uns die Ueberlegungen des Bundesrates bekannt gibt.

M. Aubert: J'aimerais répondre à quatre remarques que notre président a faites tout à l'heure.

D'abord en ce qui concerne la situation unique de la Suisse. Je ne dis pas que la Suisse soit le seul pays au monde qui ne pratique pas la coopération, je dis – parce que je le répète après M. Markees, qui est un bon spécialiste en cette matière – que la Suisse est le seul pays au monde qui a mis dans sa loi, expressément, qu'elle interdisait toute coopération, quelles que soient les circonstances. Ce n'est pas tout à fait la même chose!

Deuxième remarque: je suis d'accord avec M. Egli, il y a des lois étrangères discriminatoires, confiscatoires, mais je vous ai rappelé que notre projet est plein de précautions à cet égard; je vous renvoie spécialement à l'article 2: nous ne prêterons jamais la main à une recherche pour une infraction à une loi fiscale qui nous paraîtrait discriminatoire.

Troisième remarque: vous m'avez imputé tout à l'heure l'idée que cette loi n'apportait aucun progrès. Je ne l'ai pas dit. J'en ai parlé à la commission, c'est vrai; mais c'était sur un autre point. D'ailleurs, j'ai réfléchi depuis lors et je me suis dit qu'il avait tout de même pas mal de progrès.

Dernière remarque: il y a quelque artifice à prétendre que vous empruntez une disposition au projet du Conseil fédéral, quand c'est pour lui faire dire le contraire.

Bundesrat Furgler: Seit vier Jahren beraten wir über dieses Rechtshilfegesetz, und sowohl im Nationalrat als auch im Ständerat haben die Kommissionen nach Auffassung des Bundesrates ausserordentlich wertvolle Arbeit geleistet, um den derzeitigen wirtschafts- und fiskalpolitischen, aber auch den zwischenstaatlichen Gegebenheiten bei der Lösung dieser Frage Rechnung zu tragen. Weshalb kam der Bundesrat schon in seinem Antrag zu einer Klausel, die ihm in Ausnahmefällen die Möglichkeit geben sollte, auch im Fiskalbereich, dort wo schwerwiegende Tatbestände gegeben sind, Rechtshilfe zu leisten? Die Antwort ist ganz einfach. Wir haben sie in der Botschaft ausformuliert – in jenem Satz auf Seite 10 und Seite 11 –, wo wir sagen, ich zitiere: «Die Entwicklung des Staatswesens zum sozialen Rechts- und Leistungsstaat lässt den Anschluss der Rechtshilfe in Fiskalbereichen heute erst recht als fragwürdig erscheinen. Die Schwächung der staatlichen Leistungsfähigkeit stellt heute einen Angriff auf die Kräfte dar, die das Leben der Gesamtheit der Mitglieder der staatlichen Gemeinschaft sichern und erleichtern.»

Anders ausgedrückt: Abgabebetrügereien sind weder bei uns noch in anderen Staaten Gentleman-Delikte. Anders ausgedrückt: Die Ueberhandnahme der sogenannten «white collar crimes» beschäftigt den Bundesrat und das Parlament in ausserordentlicher Weise, und das hat sich seit 1976 nicht etwas gebessert, sondern verschlechtert, indem die Tatbestandszahl und die damit verbundenen Folgen für die staatlichen Gemeinschaften, vor allem auch in der Industriegesellschaft, zu der wir gehören, im wesentlichen Teil Europas zugenommen haben.

Darf ich aus einem Vortrag, der erst vor wenigen Tagen anlässlich der Konferenz der Schuldbetreibungs- und Konkursbeamten der Schweiz in Freiburg von meinem Mitarbeiter Krauskopf nach sorgfältigster Beurteilung und Studium aller Wirtschaftsdelikte gehalten worden ist, ganz wenig erwähnen. Die Kantonspolizei Zürich behandelte in den Jahren 1973 bis 1978 insgesamt 731 Wirtschaftsstraffälle mit einem Schadenbetrag von 1,223 Milliarden Franken, so nachzulesen in Heinz Rütter «Weisse Kragen mit schwarzen Rändern», «Schweizerische Handelszeitung», Report vom 2. Mai und 8. Mai 1980. In der Bundesrepublik Deutschland wird die jährliche Schadenssumme auf rund 20 Milliarden Franken, in den USA auf 50 Milliarden Franken geschätzt. Ueber eine Gesamtschadenssumme in der Schweiz gibt es auf Bundesebene nur die Frankensumme der Konkursverlustscheine, 1978 über eine Milliarde Franken. Nach vorsichtiger Schätzung kommt die Summe in

Franken aus Konkursverlustscheinen, Pfändungsverlustscheinen, Verlusten zufolge Nachlassvertrag – eine neue Spezialität gewisser Leute; ich spreche nicht von den ehrlichen Nachlassverträgen, sondern von den andern – auf einen jährlichen volkswirtschaftlichen Schaden von mindestens 2 Milliarden Franken. Daraus schloss der erwähnte Referent: «Ich glaube, dass ein öffentliches Interesse besteht, Individuen daran zu hindern, der Öffentlichkeit unbegrenzt Schaden zufügen zu können. Der Schaden kann aber nur begrenzt werden, wenn man nicht gerade zum Rückfall einlädt.» Das hing mit der Revision des Schuldbeitrags- und Konkursrechtes zusammen. Das hängt ferner mit den Fakten zusammen, die uns auch hier beschäftigen. Bitte verstehen Sie mich recht: es ist für mich klar, dass von diesen Summen, die ich erwähnt habe, nur ein Teil rechtshilferelevant würde.

Aber es kann vermutlich niemand bestreiten, dass es Fälle gibt, wo ein Staat, der sich sozialer demokratischer Rechtsstaat Schweizerische Eidgenossenschaft nennt, sich im Innersten gedrängt fühlt, in Wahrung seiner stolzen Traditionen die Gerechtigkeit anzustreben, auch einem Partnerstaat Hand zu bieten, wenn derselbe, ebenfalls nach Gerechtigkeit strebend, um Rechtshilfe ersucht. Nun hat Herr Hefti recht, wenn er sagt: die Schweiz ist ein klassischer Anlagestaat. Ich gehöre zu denjenigen, die das völlig unverkrampft in jedem Vortrag, in jedem Gespräch mit Miteidgenossen, die fast davor Hemmungen haben, dass fremde Menschen bei uns Geld anlegen, immer wieder bestätigen. Dank unserer politischen Stabilität, dank unserer Demokratie, dank unserer Rechtsordnung, also genau dank dem, was ich am Anfang sagte, haben viele fremde Menschen Vertrauen zu uns und legen bei uns Geld an. Das sollen sie tun, sie sollen auch weiterhin so handeln.

Ich füge aber bei: Es ist dann durchaus das Recht auch fremder Staaten, diese ihre Mitbürger zu ersuchen, bei solchen Anlagen auch die eigenstaatliche Gesetzgebung zu beachten. Wir können uns nie dagegen verwahren, dass ein Rechtsstaat seinen Bürgern sagt, sie mögen die eigenen nationalen Gesetze beachten, wenn sie Anlagen im Ausland tätigen. Aber aus unserer Sicht gibt uns das auch die Kraft, jeder Erpressung von Drittstaaten wirksam zu begegnen, wie wir es seit Jahren tun, wenn Staaten, nur weil bei uns Geld angelegt wird, schon glauben, sie könnten in unsere eigene Rechtsordnung eingreifen. Das werden wir nie zulassen. Ich werde im Laufe dieser Session ohne Zweifel noch Gelegenheit haben, auch über allerjüngste Vorfälle zu sprechen. Aber wenn wir diese Selbstsicherheit, diese durchaus unserem Wesen entsprechende Eigenstaatlichkeit wahren wollen, dann, glaube ich, muss man bei einem modernen Rechtshilfegesetz eine Lösung suchen, die uns eine Rechtshilfe auch im Fiskalbereich in Ausnahmesituationen gestattet. Damit komme ich zum knappen Vergleich der drei vorliegenden Fassungen.

Ich bedanke mich bei Herrn Egli, dass er in der ihm eigenen juristischen Klarheit, genauso wie Herr Aubert, Unterschiede herausgemischt hat, die zwischen den Formulierungen bestehen. Der Bundesrat, der Nationalrat und der Ständerat scheinen sich einig in der Grundregel, dass einem Ersuchen nicht entsprochen wird – Satz 1 –, wenn Gegenstand des Verfahrens eine Tat ist, die ausschliesslich auf eine Verkürzung fiskalischer Abgaben gerichtet erscheint, oder Vorschriften über währungs-, handels- und wirtschaftspolitische Massnahmen verletzt. Ich mache auf eine Nuance aufmerksam, die in der bisherigen Debatte nicht erwähnt worden ist: In der Fassung der Mehrheit und der Minderheit Ihrer Kommission finden Sie dieses «ausschliesslich» nicht mehr. Das ist ein Unterschied, auf den ich hinweisen muss. Ich glaube, Herr Aubert hat ihn erwähnt.

Dann kommt der Satz 2. Der Bundesrat sagt: «Ausnahmsweise kann einem solchen Ersuchen entsprochen werden, wenn die Ablehnung wesentliche Interessen der Schweiz erheblich beeinträchtigen kann.» Da muss ich auf die In-

terpretation hinweisen, die Herr Aubert absolut folgerichtig gegeben hat. Die vom Bundesrat konzipierte Ausnahme betraf die Rechtshilfe in ihrer vollen Bandbreite, ist also nicht nur auf den dritten Teil bezogen. Gesamthaft gesehen wollten wir die Möglichkeit schaffen, dass in Ausnahmefällen Rechtshilfe geleistet werden kann; dann nämlich, wenn die Gesamtbeurteilung aus der Sicht des schweizerischen Rechtsstaates dies dem Bundesrat und der Verwaltung nahegelegt hätte. Wir geben uns Rechenschaft, dass mit der Wendung «wenn wesentliche Interessen der Schweiz erheblich beeinträchtigt werden» der Eindruck entstehen könnte, als ob wir einfach rein utilitaristisch nur dann von Rechtsstaat und Rechtshilfe sprechen, wenn wir sagen können: gut, das liegt nun eindeutig so, dass wir profitieren, wenn Rechtshilfe geleistet wird. Ich habe in den Kommissionsberatungen sehr wohl verstanden, vor allem in der nationalrätlichen Kommission, dass man unter diesem Aspekt gegen die Formel ankämpfte und sagte, das lässt sich derart gut fehlinterpretieren, dass wir nach aussen und schon gegenüber dem eigenen Bürger den Eindruck erwecken, wir seien perfekte Utilitaristen. Das wollte der Bundesrat nicht.

Es liegt mir daran festzuhalten, dass wir eine sehr weite «escape»-Klausel eingebracht haben, wie sie vom Herrn Kommissionspräsidenten und wie sie jetzt von Herrn Aubert geschildert worden ist. Die Ausnahme ging also weiter als die Ausnahme in der Fassung, die jetzt zur Diskussion steht. Nun waren wir uns im klaren, dass bei der Anlage des ganzen Rechtshilfegesetzes – und das müssen Sie beachten, wenn Sie nachher entscheiden – dem fremden Staat in keiner Weise die Möglichkeit gegeben wird, gleichsam über uns zu verfügen. Wir haben, auch wenn diese Wendung im Artikel 3 wegfallen würde (wesentliche Interessen der Schweiz sollten geschützt werden), in den Artikeln, die nun namentlich von Herrn Aubert noch einmal erwähnt worden sind, in Artikel 1, in Artikel 1bis, bis zum Artikel 60, immer wieder Bestimmungen, wo wir sagen, dass bei der Anwendung dieses Gesetzes den Hoheitsrechten, der Sicherheit, der öffentlichen Ordnung oder andern wesentlichen Interessen der Schweiz Rechnung zu tragen ist. Das findet sich in verschiedenartiger Formulierung, so dass ich zu sagen wage: Es ist bei diesem Rahmen, der hier gegeben ist, ohne weiteres vertretbar, dass man im Artikel 3 nicht noch einmal speziell auf den Schutz wesentlicher Interessen der Schweiz hinweist.

Herr Aubert hat recht, wenn er sagt, dass die jetzige Fassung der Mehrheit enger sei als die ursprüngliche «escape»-Klausel des Bundesrates es gewesen ist, eben weil nur noch auf das kleine Rechtshilfeverfahren Bezug genommen wird und weil nun ja ein ganz bestimmter Tatbestand angesprochen wird, nämlich der Abgabebetrag. Ich frage Sie: Wenn wir die wesentlichen Interessen der Schweiz bereits in der Gesamtanlage des Gesetzes als geschützt betrachten dürfen – und das sind sie; ich habe einzelne Artikel noch einmal erwähnt, lesen Sie selbst, gleich vom Anfang des Gesetzes an, den Artikel 1bis –, dann können wir an und für sich völlig entkrampft die Grundfrage behandeln: Wollen wir in Ausnahmen von dieser Regel Rechtshilfe gewähren? Es scheint «unité de doctrine» zu bestehen, dass man das will. Wenn man es will, dann geht es noch um die beste Formulierung. Welches ist die beste Formulierung? Die bestmögliche, möchte ich bescheiden einmal sagen.

Mir scheint, wenn sie schon nicht die volle Bandbreite nach Bundesrat anstreben, dass dann tatsächlich die Ausführungen von Herrn Aubert und von Herrn Dillier, wonach wegen der Gesamtanlage des Gesetzes hier nicht noch einmal die wesentlichen Interessen der Schweiz erwähnt werden müssen, uns zum Schluss führen können, dass hier der Antrag der Minderheit durchaus als taugliches Instrument gewertet werden darf. Es wird dann als Ausnahme von der Regel der Fall als rechtshilfepwürdig erklärt, bei dem als Gegenstand des Verfahrens der Abgabebetrag eine Rolle spielt. Beim Abgabebetrag brauchen Sie auch

in keiner Art und Weise Sorge zu haben, dass hier Unklarheiten entstehen könnten. In den wertvollen Besprechungen, zu denen Herr Direktor Locher neben meinem Spezialisten, Herrn Dr. Markees, und den andern Mitarbeitern meines Amtes Wesentliches beigetragen haben, wurde klargelegt, dass wir heute im Artikel 14 Absatz 2 unseres Verwaltungsstrafrechtes einen ganz klaren Tatbestand kennen, den ich Ihnen nicht vorenthalten möchte. Da wird der Abgabebetrag umschrieben: «Bewirkt der Täter durch sein arglistiges Verhalten, dass dem Gemeinwesen unrechtmässig und in einem erheblichen Betrag eine Abgabe vorenthalten oder dass es sonst am Vermögen geschädigt wird, so ist die Strafe Gefängnis bis zu einem Jahr.» Wir haben bei jener Revision in beiden Räten in Uebereinstimmung mit dem Bundesrat festgestellt: das sind keine Gentleman-Delikte. Wir wollen sie ahnden. Sie müssen mindestens so geahndet werden, wie manch andere Tatbestände vor dem Richter eine Ahndung finden, um die staatliche Gemeinschaft zu schützen und Recht und Moral in Einklang zu bringen.

Und nachdem wir nun wissen, dass unsere schweizerischen Richter allfällige Begehren von Drittstaaten gestützt auf unsere eigene Tatbestands- und Rechtsanalyse zu prüfen haben, vermag ich nicht einzusehen, weshalb wir diesen Schritt nach vorn nicht wagen sollten. Herr Dillier hat voll und ganz recht, wenn er vergleichend zwischen heutigem Entwurf und dem bisherigen Recht von einem Fortschritt spricht, denn bisher konnten wir in diesem Bereich überhaupt keine Rechtshilfe leisten.

Ich fasse zusammen: Nach meiner Empfindung ergibt sich aus der Analyse dieser drei vorliegenden Formulierungen, dass bei Artikel 3 Absatz 3 die wesentlichen Interessen der Schweiz nicht noch einmal namentlich genannt werden müssen. Sie sind im Gesetz genügend klar – schon in den vorherigen Artikeln – umschrieben und finden selbstverständlich ihre Anwendung. Dass wir den Abgabebetrag aber als rechtshilfetauglich erklären, das entspricht der tiefen Zielsetzung dieses Gesetzes. Und mir scheint, dass es zu den wesentlichen Interessen dieses Staates gehört, in solchen Fällen Rechtshilfe leisten zu können. Denken Sie auch an die jungen Menschen in diesem Staat. Sie prüfen mit uns, ob wir Instrumente schaffen, die uns gestatten, die moderne Kriminalität nicht nur anzusprechen, sondern auch wirksam zu bekämpfen. Und zur modernen Kriminalität in den Industriestaaten gehören die Wirtschaftsdelikte. Und damit haben Abgabebetrügereien sehr viel zu tun. Ich glaube, das muss uns beschäftigen. Das könnte, wenn ich es richtig deute, auch zu einer Uebereinstimmung zwischen Ständerat und Nationalrat führen. Man hätte dann als Regel die Ablehnung der Rechtshilfe und als Ausnahme die Möglichkeit der Rechtshilfe bei Abgabebetrügereien. Dies würde der Grundtendenz des Gesetzes entsprechen, und wir hätten so die Chance, in relativ kurzer Zeit diese nun doch schon lange dauernden Beratungen zu einem guten Abschluss zu bringen.

Hefti: Herr Bundesrat Furgler hat Zahlen zitiert; gestatten Sie mir, auch zwei Zahlen zu zitieren. 1978 betrug der Ertrag der Verrechnungssteuer 1,369 Milliarden. 1979 ist dieser Ertrag um 427 Millionen oder 30 Prozent zurückgegangen auf 942 Millionen. Das mag zum Teil bedingt sein dadurch, dass inländische Steuerpflichtige, die vorher nicht deklarierten, dies nun getan haben, zum Teil auch durch periodische Verschiebungen. Vielleicht mag auch der Satz von 35 Prozent bereits etwas prohibitiv sein. Aber das alles erklärt diesen Ausfall bei weitem nicht. Wir werden ihn sicher auch darin suchen müssen, dass der ausländische Anleger, von dem diese Verrechnungssteuer, die wir einnehmen, stammt, nicht mehr so sicher ist wie früher, ob er in der Schweiz nicht denunziert wird; wobei es sich hier keineswegs um die Steuerbetrüger handelt. Ich glaube, von unserer ganzen Finanzsituation aus und zur Aufrechterhaltung unseres Sozial- und Rechtsstaates müssen wir darauf achten, dass diese wichtige Einnahmequelle der

Verrechnungssteuer mindestens wieder auf die alte Höhe kommt und keinesfalls zurückgeht; sonst wäre auch unsere Finanzplanung über den Haufen geworfen.

Der Bundesrat hat auf die Ventile hingewiesen. Aber wie weiss der einzelne, ob diese dann wirklich zum Spielen kommen, und vor allem, was braucht es, um sie anzuwenden? Dann kommt man halt eben nicht in die Schweiz. Dass die Ausländer durchaus ehrenwerte Gründe haben, hier anzulegen, wurde vorher von allen Seiten anerkannt. Ich möchte nochmals betonen: Es geht hier nicht um den Steuerbetrug und dessen Begünstigung, sondern darum, dass der Steuerbetrug nicht missbraucht wird vom Ausland her, um andere Zwecke zu erreichen. Hier bringt die Mehrheitsfassung die bessere Kautele: Dort, wo die Sache nicht in Ordnung ist, gibt die Mehrheitsfassung alle Möglichkeiten zum Einschreiten; dort, wo sie dubios ist, gibt sie uns die Möglichkeit, zurückhaltend zu sein.

Egli, Berichterstatter: Herr Bundesrat, Sie haben zu Recht darauf hingewiesen, dass heute nicht über die Streichung des Wortes «ausschliesslich» gesprochen worden ist. Ich kam deshalb nicht auf diese Streichung zurück, weil sie schon in der ersten Lesung im Ständerat kommentarlos beschlossen worden ist. Nachdem aber vom bundesrätlichen Sprecher nochmals auf diese Streichung hingewiesen worden ist, muss dazu noch etwas gesagt werden: Es besteht natürlich nicht die Meinung, dass bei gemischten (gemeinrechtlich-steuerrechtlichen) Delikten eine Auslieferung oder andere Rechtshilfe verunmöglicht werden soll. Jedenfalls wäre dies nicht meine Auffassung. Das Bundesgericht – ich habe vorhin schon darauf hingewiesen – zieht bei gemischten Delikten den Kreis des gemeinrechtlichen Betrugesehr weit. Wenn ich ein Beispiel zitieren darf: Einen Kaufvertrag, in welchem der Kaufpreis niedriger als verabredet beurkundet worden ist in der ausschliesslichen Absicht, Handänderungsabgaben zu hinterziehen, hat das Bundesgericht als gemeinrechtliche Betrugshandlung bzw. Urkundenfälschung qualifiziert und nicht nur als Steuerverdelikt, mit der Begründung, diese Urkunde diene objektiv nicht nur dazu, die Steuerbehörden irrezuführen, sondern sie gelte auch als Beleg des Grundbuches über eine Handänderung. Sie sehen daraus, wie weit die bundesgerichtliche Praxis geht. Sodann wäre es natürlich ohne weiteres möglich, auch bei einem solchen gemischten Delikt Rechtshilfe für den gemeinrechtlichen Tatbestand zu gewähren und nach dem Grundsatz der Spezialität vom ersuchenden Staat die Zusicherung zu erwirken, dass nur der gemeinrechtliche Straftatbestand verfolgt wird und nicht auch der steuerrechtliche.

Die Streichung des Wortes «ausschliesslich» bedeutet also nicht, dass bei einer Betrugshandlung, welche die Verkürzung einer Fiskalabgabe zur Folge hat, zum vorneherein jegliche Rechtshilfe verweigert werden muss.

Präsident: Wir kommen zur Bereinigung der Differenz in Artikel 3 Absatz 3. Wir haben folgende Situation: Wir haben den Antrag der Mehrheit der Kommission und den Antrag der Minderheit, vertreten durch Herrn Aubert und unterstützt durch den Bundesrat.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	18 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	22 Stimmen

Egli, Berichterstatter: Ich habe festgestellt, dass im Rat das Abstimmungsergebnis bezweifelt wird. Ich wage erstens anzuregen, dass die Abstimmung wiederholt wird, und zweitens die Frage aufzuwerfen, ob nicht das Ergebnis dieser ersten Abstimmung in einer zweiten Abstimmung der bundesrätlichen Lösung gegenübergestellt werden müsste. Oder hat der Bundesrat seinen Antrag zurückgezogen?

Präsident: So wie ich es verstanden habe, hat der Bundesrat den Antrag der Minderheit unterstützt. Wenn das nicht der Fall wäre, müssten wir ja den Antrag der Minderheit dem Antrag des Bundesrates gegenüberstellen und dann das Ergebnis dem Antrag der Mehrheit gegenüberstellen. Wird das Ergebnis bestritten aus der Mitte des Rates?

Egli, Berichterstatter: Auch wenn das Zählergebnis richtig war, so bestand doch offenbar bei einem Teil des Rates die Auffassung, dass am Schluss noch die bundesrätliche Lösung zur Abstimmung käme; jedenfalls war ich dieser Auffassung. Darf ich Sie aus diesem Grunde bitten, die Abstimmung zu wiederholen?

Präsident: Ich möchte demgegenüber nun doch fragen, ob die Situation von mir nicht klar dargestellt wurde. Ich habe klar gesagt: Wir stellen die Mehrheit dem Antrag der Minderheit gegenüber. Das haben wir getan, und das Ergebnis zeigt dies ja auch, es haben ja 40 Damen und Herren gestimmt.

Aber wir stimmen darüber ab, ob wir die Abstimmung wiederholen wollen. Ich werde gern darüber abstimmen lassen.

Weber: Ich finde es etwas fragwürdig, dass jetzt die Abstimmung wiederholt werden soll. Diese Abstimmung ist in der ganzen Differenzbereinigung wahrscheinlich die wichtigste Entscheidung, und es haben sich einige, die Verpflichtungen auf sich genommen haben, den Saal bereits wieder verlassen. Die Abstimmung ist einwandfrei durchgeführt worden. Ich sehe also nicht ein, warum diese wiederholt werden soll; Das würde keineswegs verstanden werden.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Egli (Wiederholung der Abstimmung)	14 Stimmen
Dagegen	21 Stimmen

Art. 6a, 6b, 7 Abs. 3

Antrag der Kommission

Festhalten

Art. 6a, 6b, 7 al. 3

Proposition de la commission

Maintenir

Egli, Berichterstatter: Wir haben noch diese Hürde zu überwinden, und dann werden wir schneller vorankommen. Die Artikel 6a, 6b und Artikel 7 Absatz 3 sind als Gesamtheit zu behandeln. Es geht hier um den Geheimnisschutz. Ständerat und Nationalrat sind sich materiell einig; die Differenz besteht lediglich in der Frage, unter welchem Titel diese Geheimnisschutzbestimmungen untergebracht werden sollen. Nach nationalrätlicher Auffassung würde die ganze Materie in den Artikeln 61 ff geregelt. Die Ueberlegungen sind folgende: Bundesrat und Nationalrat waren der Auffassung, es genüge, wenn der Geheimnisschutz unter dem Titel der sogenannten «Kleinen Rechtshilfe» geregelt würde. Der Ständerat zog es vor, diese Bestimmungen an den Anfang des Gesetzes zu stellen, und zwar unter den Titel der «Allgemeinen Bestimmungen» in der Meinung, dass dieser Geheimnisschutz auch in den andern Bereichen der Rechtshilfe eine Rolle spielen könnte. Es ist wohl zuzugeben, dass in den weitaus meisten Fällen der Geheimnisschutz nur bei der sogenannten «Kleinen Rechtshilfe» aktuell werden wird. Die Kommission schloss es aber nicht ganz aus, dass beispielsweise auch bei einer Auslieferung sich die Frage des Geheimnisschutzes stellen könnte, weil unter dem Titel der Auslieferung auch die sogenannte Sachauslieferung geregelt ist. Mit einer Sachauslieferung könnten Dokumente oder andere Gegenstände

zur Auslieferung gelangen, die einen Geheimnisschutz verdienen. – Das waren unsere Ueberlegungen.

Eine allfällige Abstimmung müsste also darüber ergehen – Herr Präsident –, ob die ganze Materie unter den Allgemeinen Bestimmungen oder aber unter Artikeln 61 ff geordnet werden soll. Würde unsere Auffassung obsiegen, müsste der Nationalrat unsere Lösung in einer Detailberatung nochmals studieren. Würden Sie hingegen Ihrer Kommission nicht folgen, d. h. die nationalrätliche Lösung vorziehen, so müssten Sie den ganzen Komplex zur Detailberatung an unsere Kommission zurückweisen.

Angenommen – Adopté

Art. 8

Egli, Berichterstatter: Der Nationalrat hat beschlossen, Absatz 1 zu streichen. Wir schliessen uns diesem Beschluss an. Es geht hier um folgende Ueberlegung: In Absatz 1, so sagt der Nationalrat, sei dieselbe Materie geregelt wie in Absatz 2. Dabei ist ihm allerdings entgangen, dass der Gedanke «soweit dies mit den Anforderungen der Rechtshilfe vereinbar ist» in Absatz 2 nicht enthalten ist. Der Nationalrat hat aber in etwa diesem Gedanken Rechnung getragen, indem er in Absatz 2 noch das Wort «sinngemäss» eingefügt hat. In diesem Sinne können wir der nationalrätlichen Variante sowohl in Absatz 1 wie auch in Absatz 2 zustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 14

Egli, Berichterstatter: Hier wird die Numerierung dem früheren Beschluss (Streichung von Art. 1a und Einfügung dieser Bestimmung in Art. 1 Abs. 1bis) angepasst.

Angenommen – Adopté

Art. 18 Abs. 1bis, 2

Antrag der Kommission

Abs. 1bis

Weitere Personen, die von der Rechtshilfemassnahme betroffen werden oder als Geschädigte bei Erhebungen anwesend sind, können, wenn es die Wahrung Ihrer Interessen erfordert, bei der Durchführung der Rechtshilfehandlung einen Rechtsbeistand beiziehen und sich, soweit der Untersuchungszweck nicht beeinträchtigt wird, durch ihn vertreten lassen.

Abs. 2

Festhalten

Art. 18 al. 1bis et 2

Proposition de la commission

Al. 1bis

Lors du traitement de la demande, les autres personnes concernées par une mesure d'entraide ou le lésé qui assiste à des investigations peuvent se faire assister par un mandataire, si la sauvegarde de leurs intérêts l'exige, ou se faire représenter, si l'objet de l'enquête n'est pas compromis.

Al. 2

Maintenir

Abs. 1 – Al. 1

Egli, Berichterstatter: Hier hat der Nationalrat einen neuen Absatz 1bis eingeführt. Er wollte dadurch in Abhebung von Absatz 1 für Personen, die nicht als Beschuldigte an Rechtshilfemassnahmen beteiligt sind, eine Sonderrege-

lung treffen. Das erschien auch Ihrer Kommission als zweckmässig. Sie stimmt daher grundsätzlich dem Nationalrat zu, hat aber zur Verdeutlichung am Beginn des Absatzes noch das Wort «weitere» beigefügt.

Eine zweite Ergänzung hat Ihre Kommission vorgenommen mit dem Zusatz: «soweit der Untersuchungszweck nicht beeinträchtigt wird». Dies aus folgender Uebersetzung: Der Nationalrat beschloss, dass sich weitere Personen, die an einem Rechtshilfeverfahren beteiligt sind, durch einen Rechtsvertreter vertreten lassen können. Dies geht in dieser allgemeinen Formulierung zu weit. Ein Zeuge beispielsweise kann sich natürlich nicht durch einen Anwalt vertreten lassen, er muss selber aussagen. Der Anwalt kann ihn höchstens in komplizierten Fällen assistieren. Von daher unsere Einschränkung «soweit der Untersuchungszweck nicht beeinträchtigt wird».

Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Egli, Berichterstatter: Hier beantragt Ihnen die Kommission Festhalten. Diese Bestimmung muss im Zusammenhang mit Artikel 20 betrachtet werden. Der Nationalrat hat in Artikel 20 das Wort «Anordnung» ersetzt durch «Verfügung oder Massnahme». Das führte ihn dazu, auch in Artikel 18 Absatz 2 den Ausdruck «Verfügungen» durch «Verfügungen oder Massnahmen» zu ersetzen. Bei dieser Lösung könnten nun aber Missverständnisse aufkommen, und zwar in doppelter Hinsicht:

Es könnte vorerst die Auffassung aufkommen, dass hier ein weiteres Beschwerderecht eingeführt wird, welches über das im Verwaltungsverfahrensgesetz geregelte Beschwerderecht hinausgeht. Nach diesem Gesetz ist die Beschwerde nun gegen Verfügungen im Sinne von Artikel 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes gegeben. Wenn Sie aber in Artikel 18 Absatz 2 den Ausdruck «Massnahmen» einführen, hiesse dies, dass im IRSG auch ein Beschwerderecht gegen Massnahmen und nicht nur gegen Verfügungen gegeben wäre. Das ist natürlich nicht der Sinn des Gesetzes. Sodann könnte auch die Meinung aufkommen, dass diese Erweiterung des Beschwerderechtes nur für den Verfolgten gilt, nicht auch für weitere am Verfahren beteiligte Personen. Auch diese Absicht liegt dem Gesetzgeber fern.

Eine noch unerwünschte Auswirkung hat diese Aenderung in Artikel 20. Artikel 20 beabsichtigt nämlich eine Vereinfachung des Verfahrens. Es soll dort die Möglichkeit gegeben werden, gegen eine Anordnung der Polizeiabteilung vorerst Einsprache zu erheben, worauf dann ein Einspracheentscheid zu fällen wäre, welcher eine durch Beschwerde anfechtbare Verfügung darstellt.

Die nationalrätliche Fassung hätte zur Folge, dass gegen jede Verfügung vorerst Einsprache eingelegt werden müsste, bevor der Beschwerdeweg beschritten werden kann. Das ist so ziemlich genau das Gegenteil von dem, was der Gesetzgeber beabsichtigt.

Wir beantragen Ihnen daher in Artikel 18 Absatz 2 Festhalten an unserem früheren Beschluss.

Angenommen – Adopté

Art. 18a

Egli, Berichterstatter: Der Nationalrat hat hier der verfügenden Behörde die Rechtsmittelbelehrung vorgeschrieben. An sich ist diese Bestimmung überflüssig, denn sie ist schon im Verwaltungsverfahrensgesetz enthalten. Ausserdem handelt es sich um einen allgemeinen Verwaltungsverfahrensprinzip. Aber nach dem Grundsatz *superfluum non nocet* wollen wir hier nicht widersprechen. Wir können diesem Zusatz zustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 20

Antrag der Kommission
Festhalten

Proposition de la commission
Maintenir

Egli, Berichterstatter: Zu Artikel 20 habe ich Ihnen die Begründung unseres Festhaltens soeben bekanntgegeben (bei Art. 18a).

Angenommen – Adopté

Art. 33

Egli, Berichterstatter: Die ursprüngliche Fassung besagte, dass ein Bestrafter «gegen seinen Willen» nicht Sanktionen unterworfen werden dürfe, die seine körperliche Integrität beeinträchtigen. Der Nationalrat hat die Worte «gegen seinen Willen» gestrichen, mit der Begründung, dass die körperliche Integrität ein unverzichtbares Recht sei. Wir schliessen uns an.

Angenommen – Adopté

Art. 38a

Antrag der Kommission

Eintreten auf das Ersuchen

Die Polizeiabteilung entscheidet, ob und unter welchen Bedingungen auf das Ersuchen eingetreten wird.

Art. 38a

Proposition de la commission

Entrée en matière sur la demande

La Division de la police décide s'il y a lieu d'entrer en matière sur la demande et à quelles conditions.

Egli, Berichterstatter: Es handelt sich um eine Bestimmung, die im ursprünglichen Entwurf des Bundesrates sich in Artikel 49 befand und vom Ständerat unter Artikel 41a vorgeschoben wurde. Nun hat sie der Nationalrat noch weiter nach vorne gezogen unter Artikel 38a. Wir können dem zustimmen. Es handelt sich nur um eine redaktionelle Aenderung.

Angenommen – Adopté

Art. 39

Egli, Berichterstatter: Der zusätzliche Hinweis des Nationalrates ist nützlich wenn auch nicht notwendig. Wir schliessen uns an.

Angenommen – Adopté

Art. 41a

Antrag der Kommission

Streichen (siehe Art. 38a)

Proposition de la commission

Biffer (voir art. 38a)

Egli, Berichterstatter: Ich verweise auf meine Bemerkungen zu Artikel 38a.

Angenommen – Adopté

Art. 47

Egli, Berichterstatter: Wir befinden uns hier unter dem Titel «Vorbereitung des Auslieferungsentscheides». Der Nationalrat hat zusätzlich noch den Hinweis auf das Beschwerderecht und das Recht zum Beizug eines Rechts-

beistandes vorgeschrieben. Dieser Zusatz mag nützlich sein. Wir schliessen uns an.

Angenommen – Adopté

Art. 48

Egli, Berichterstatter: Die Fassung des Nationalrates ist gegenüber der unsrigen etwas imperativer. Wir können uns anschliessen.

Angenommen – Adopté

Art. 49

Egli, Berichterstatter: Ich verweise auf die Ausführungen unter Artikel 38a.

Angenommen – Adopté

Art. 51

Egli, Berichterstatter: Artikel 51 enthält an sich nichts Neues. Der Hinweis mag aber klärend wirken. Wir schliessen uns an.

Angenommen – Adopté

Art. 52

Egli, Berichterstatter: In Artikel 52 Absatz 1 Litera b hat der Nationalrat die Frist von zwei Tagen auf fünf Tage erstreckt. Es besteht kein Anlass zu Widerspruch.

Angenommen – Adopté

Art. 61 und 61a

Antrag der Kommission
Festhalten

Art. 61 et 61a

Proposition de la commission
Maintenir

Egli, Berichterstatter: Wir haben über diese Differenz unter Artikel 6a f. gesprochen. Sie haben dort den Grundsatzentscheid gefällt, dass wir am früheren Beschluss festhalten. Demzufolge ist auch hier festzuhalten.

Angenommen – Adopté

Art. 62

Antrag der Kommission
Abs. 1 Bst. a
Festhalten

Für den Rest des Artikels: Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 62

Proposition de la commission

Al. 1 let. a

Maintenir

Pour le reste de l'article: Adhérer à la décision du Conseil national

Egli, Berichterstatter: An Artikel 62 Absatz 1 Litera a hält Ihre Kommission fest. Es geht hier um die Frage der Anwesenheit von Prozessbeteiligten bei der Durchführung von Rechtshilfemassnahmen, wie zum Beispiel bei einer Zeugeneinvernahme. Prozessbeteiligt sind insbesondere die ausländischen Verfolgungsbehörden, beispielsweise ein Untersuchungsrichter oder ein Staatsanwalt. Nun stellt sich die Frage, ob solche ausländische Funktionäre zum Beispiel bei einem Zeugenverhör in der Schweiz anwe-

send sein dürfen. Erfahrungsgemäss ist der Schritt von der blossen Anwesenheit zum eigenen Tätigwerden (z. B. Führung des Verhörs durch den ausländischen Beamten) nicht weit, zumal der ersuchte Richter den Prozessstoff naturgemäss zu wenig kennt. Ich kann aus eigener Erfahrung sprechen. In einem Verfahren, in dem ich Zeuge war, gestattete der schweizerische Untersuchungsrichter den zwei anwesenden deutschen Beamten, mir direkt Fragen zu stellen. Die Rechnung ging nur deswegen nicht auf, weil ich kein Hochdeutsch verstand und schweizerdeutsch antwortete. Wir sollten uns daher mit einer Kann-Formel begnügen. Daher beantragt die Kommission Festhalten.

Angenommen – Adopté

Art. 65

Egli, Berichterstatter: Der Nationalrat hat den bisherigen Artikel 66 Absatz 3 zu Artikel 65 Absatz 3 gemacht. Wir stimmen dieser rein redaktionellen Aenderung zu.

Angenommen – Adopté

Art. 66

Egli, Berichterstatter: Der Nationalrat will hier einführen, dass das in Artikel 67 für Häftlinge vorgesehene freie Geleit auch anderen am Verfahren Beteiligten zugesichert werden kann. Diese Bestimmung ist nützlich. Wir schliessen uns an.

Angenommen – Adopté

Art. 80

Egli, Berichterstatter: Der Nationalrat will Absatz 2 streichen mit der Ueberlegung, dass dieser Gedanke bereits in Absatz 3 enthalten sei. Wir können uns dem anschliessen. Absatz 3 enthält lediglich eine Straffung des Textes. Wir schliessen uns dem ebenfalls an.

Angenommen – Adopté

Art. 91

Egli, Berichterstatter: Die Kommission schliesst sich hier dem Nationalrat an. Es geht um die Frage, welche im Ausland verhängten Strafen in der Schweiz vollstreckt werden können. In der ursprünglichen Fassung stand: «Ist die schweizerische Gerichtsbarkeit gegeben, so dürfen keine Sanktionen vollzogen werden...» Der Nationalrat hat vorerst einmal die Bedingung der schweizerischen Gerichtsbarkeit weggelassen. Er will, dass in jedem Falle Sanktionen nicht vollzogen werden können, die das schweizerische Recht nicht kennt.

Ein zweiter Gedanke: Es sollen nicht nur Sanktionen, die wir nicht kennen, nicht vollstreckt werden können, sondern es darf auch das vom schweizerischen Gesetz für die betreffende Sanktion vorgeschriebene Höchstmass nicht überschritten werden. Wir können uns diesen Ueberlegungen anschliessen.

Angenommen – Adopté

Art. 92

Egli, Berichterstatter: Hier wird das Wort «Staatskasse» durch «Staat» ersetzt. Wir schliessen uns an.

Angenommen – Adopté

Art. 93

Egli, Berichterstatter: Artikel 93 enthält sowohl im Ingress wie auch in Litera b eine etwas imperativere Formulierung. Wir schliessen uns an.

Angenommen – Adopté

Art. 95

Egli, Berichterstatter: Dieser Artikel 95 ist die automatische Folge der Neufassung von Artikel 91 Absatz 2. Da wir uns dort dem Nationalrat angeschlossen haben, können wir ihm auch hier beipflichten.

Angenommen – Adopté

Art. 107

Egli, Berichterstatter: Artikel 107 führt in das Strafgesetzbuch einen neuen Artikel 75bis ein, betreffend den Verjährungsausschluss bei Gewaltverbrechen. Der Nationalrat hat einige Abänderungen vorgenommen, die mehr redaktioneller Natur sind. In Absatz 1 Ziffer 1 wurde das Wort «soziale» Zugehörigkeit eingefügt. Wir können uns hier anschliessen, um so mehr als wir damit eine Uebereinstimmung mit Artikel 3 Absatz 2 Litera a herstellen, wo der Ausschluss der Einrede des politischen Motives geregelt worden ist. Ziffer 3 ist ebenfalls eine Angleichung an den früheren Text, nämlich an Artikel 3 Absatz 2 Litera b. Wir stimmen sowohl bei Ziffer 1 wie bei Ziffern 2 und 3 dem Nationalrat zu.

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

Nationalrat
Conseil national

Sitzung vom 1.12. 1980
Séance du 1.12. 1980

Differenzen - Divergences

76.033

Rechtshilfegesetz**Entraide en matière pénale. Loi**

Siehe Jahrgang 1979, Seite 845 — Voir année 1979, page 845

Beschluss des Ständerates vom 4. Juni 1980

Décision du Conseil des Etats du 4 juin 1980

*Differenzen – Divergences***Art. 3 Abs. 3***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss der Ständerates

Minderheit

(Weber-Arbon, Akeret, Grobet, Muheim)

... Jedoch kann einem solchen Ersuchen entsprochen werden, wenn ...

Art. 3 al. 3*Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Weber-Arbon, Akeret, Grobet, Muheim)

... Toutefois, il peut être donné suite à une telle demande d'entraide si la procédure vise...

Muheim, Berichterstatter: Beim Bundesgesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen hat sich der Ständerat in der vergangenen Sommersession mit den bestehenden Differenzen gegenüber den Beschlüssen des Nationalrates befasst. Er hat in verschiedenen Punkten der nationalrätlichen Fassung zugestimmt, in anderen aber an seiner Version festgehalten. Wir haben daher heute in einer zweiten Bereinigungsrunde noch fünf Differenzen zu behandeln, wobei zwei dieser Differenzen eine grosse Bedeutung zukommt. Die anderen sind weniger wichtig.

Ein erster wesentlicher Unterschied zwischen den Beschlüssen der beiden Räte besteht noch bei Artikel 3 Absatz 3 des Gesetzes. In diesem Artikel werden die Gründe aufgeführt, unter denen eine Rechtshilfe an einen anderen Staat zum vornherein ausgeschlossen ist. Der Ständerat wollte jegliche Rechtshilfe bei Fiskaldelikten oder bei Vergehen gegen währungs- und wirtschaftspolitische Vorschriften verhindern. Bundesrat und Nationalrat dagegen sprachen sich für deren Zulässigkeit unter gewissen Voraussetzungen aus. So lässt die nationalrätliche Fassung die Rechtshilfe bei Abgabebetrug und damit verbundenen Urkundendelikten zu. Das sind immerhin Vergehen, für welche als Strafe Gefängnis oder Busse angedroht ist.

Der Ständerat hat nun seine grundsätzliche Opposition gegen jegliche Hilfeleistung bei Fiskal- und Währungsvergehen aufgegeben und stimmt ihr für den Fall des Abgabebetruges zu. Hingegen hat er die damit verbundenen Urkundendelikte gemäss nationalrätlicher Fassung nicht übernommen. Er hat ferner im ersten Satz des Absatzes 3 das Wort «ausschliesslich» im Zusammenhang mit Taten, die auf Verkürzung fiskalischer Abgaben gerichtet erscheinen, gestrichen.

Ihre Kommission ist der Auffassung, dass in diesen beiden Details ohne Bedenken dem ständerätlichen Wortlaut zugestimmt werden kann. Es erscheint nicht nötig, neben dem Abgabebetrug auch noch die Urkundendelikte besonders zu erwähnen; denn der Tatbestand des Abgabebetru-

ges nach Bundesrecht und nach kantonalem Recht enthält auch die Fälschung einer Urkunde. Wenn das Wörtchen «ausschliesslich» gestrichen wird, so ändert das bei sogenannten gemischten Delikten, die sowohl fiskalische als auch gemeinrechtliche Delikte umfassen, nichts.

Der Ständerat, der jetzt also die Rechtshilfe bei Abgabebetrug grundsätzlich zulässt, hat aber deren Umfang gegenüber der nationalrätlichen Fassung wesentlich eingeschränkt. Er will die Rechtshilfe nur nach dem dritten Teil des Gesetzes, d. h. nur für die sogenannte kleine Rechtshilfe, gewähren. Nach ständerätlicher Version wäre es also ausgeschlossen, einen Steuerbetrüger auszuliefern oder stellvertretend die Strafverfolgung zu übernehmen oder ein ausländisches Strafurteil an einem in der Schweiz wohnenden Täter zu vollziehen.

Die Meinungen über diese Frage gingen in der Kommission auseinander. Eine Mehrheit von zehn Mitgliedern beantragt, dem Ständerat zuzustimmen; eine Minderheit von sechs Mitgliedern wollte am nationalrätlichen Beschluss festhalten und damit auch bei Abgabebetrug uneingeschränkte Rechtshilfe gewähren. Die letztere Auffassung wird in einem Minderheitsantrag noch vertreten werden.

M. Duboule, rapporteur: Les divergences qui subsistent, entre nos deux conseils, sont au nombre de cinq dont deux présentent une certaine importance. J'aborde, comme M. Muheim, la première qui figure à l'article 3, 3^e alinéa. Il s'agit du cas où la demande d'entraide doit être déclarée irrecevable lorsqu'elle a trait à une affaire liée à la diminution de recettes fiscales ou de contraventions à des mesures de politique monétaire, commerciale ou économique.

Au Conseil national, nous avons mis en juin 1979 un adjectif «exclusivement» qui n'a pas été repris par le Conseil des Etats, lequel a estimé qu'il fallait simplement dire que la demande était irrecevable si la procédure vise un acte qui paraît tendre à diminuer des recettes fiscales ou contrevient à des mesures de politique monétaire, commerciale ou économique. Cela est la première modification et on peut dire que la commission s'y rallie.

La deuxième modification porte sur la notion d'escroquerie. Le Conseil national, vous vous en souvenez, avait dit qu'on pouvait toutefois donner suite à une telle demande d'entraide si la procédure vise une escroquerie en matière fiscale ou un faux dans les titres commis en connexité avec celle-ci. Autrement dit, on a lié le faux à l'escroquerie.

Le Conseil des Etats, quant à lui, a estimé qu'il fallait s'en tenir à la seule escroquerie. On peut discuter de cette vue des choses mais enfin, à la majorité, la commission s'est ralliée au point de vue du Conseil des Etats, en ce sens que puisque le faux est lié à l'escroquerie, cela signifie que de toute façon l'escroquerie existe et que, par conséquent, on peut se contenter d'un seul terme.

Le dernier point portait sur la question de savoir si cette demande d'entraide devait être comprise dans la partie générale de la loi ou simplement être limitée à la troisième partie de la loi, qui concerne tous les actes d'entraide, sauf l'extradition. Eh bien! là également, à la majorité, la commission s'est ralliée au point de vue du Conseil des Etats et propose que l'on mentionne que cette disposition n'est valable que dans la mesure où cela se rapporte à la troisième partie de la loi. Nous verrons plus tard les autres modifications.

Weber-Arbon, Sprecher der Minderheit: Herr Bundesrat Furgler hat in der ständerätlichen Kommission bei der Differenzbereinigung das nationalrätliche Konzept zu diesem Artikel 3, man kann sagen; zu einem Schicksalsartikel dieser Gesetzesvorlage, mit Nachdruck verteidigt. Ich möchte ihm an dieser Stelle dafür herzlich danken. Er hat dabei das Bild von der Gletscherspalte verwendet, in welcher er nicht eine vierjährige Gesetzgebungsarbeit versinken sehen möchte. Ich übernehme heute dieses Bild in der Hoffnung, nicht der Indiskretion der ständerätlichen

Dokumentation gegenüber bezichtigt zu werden, und stelle fest, dass wir uns bei dieser Materie in der Tat gewissermassen im gesetzgeberischen Hochgebirge befinden, in welchem sich zwei Seilschaften – die nationalrätliche und die ständerätliche Kommission – mühsam den Weg erkämpfen über Schründe und Spalten hinauf zum angestrebten Gipfel. Der Grad der Aufmerksamkeit dieses Rates zeigt, dass die Equipe nicht von zahlreichen anderen Berggängern begleitet wird, auch nicht von Beobachtern, die zuschauen, wie es diesen Seilschaften auf ihrer doch etwas beschwerlichen Bergtour ergehe.

Bevor ich den Minderheitsantrag zu diesem Artikel 3 Absatz 3 begründe, darf ich mich noch einer sehr angenehmen Aufgabe entledigen, indem ich Ihnen bekanntgeben darf, dass neben den Herren Akeret, Grobet und Muheim auch Frau Kollegin Blunschy, als Mitglied der Kommission, diesen Minderheitsantrag unterstützt. Der Antrag bekommt also parteipolitisch eine Unterstützung aus nicht weniger als drei Richtungen.

Um was geht es? Artikel 3 – ich habe das bereits angedeutet – wurde gelegentlich als Schicksalsartikel dieses Gesetzentwurfes deklariert. Die Differenz zwischen dem Konzept von Nationalrat und Ständerat war ursprünglich recht gross. Der Graben ist nun zugeschüttet worden. Der Ständerat ist in einem entscheidenden Punkt entgegengekommen. Das ist Ihnen bereits von den Kommissionsreferenten erläutert worden. Aufgrund unserer Kommissionsberatungen blieb eigentlich eine einzige Differenz, die bloss in ein paar Worten besteht, wenn Sie die Fahne konsultieren, die aber nicht ganz unwesentlich sind. Der Ständerat will die Rechtshilfe in Fiskalstrafsachen schlimmster Stufe, also bei Abgabebetrug, als zulässig erklären, aber – nun kommt ein entscheidender Unterschied – der Ständerat sagt zur Rechtshilfe in diesen Fällen ja, aber nicht allgemein, sondern nur beschränkt auf die sogenannte kleine Rechtshilfe, wie sich das Gesetz ausdrückt, die im dritten Teil des Gesetzes geregelt werden soll. Dieses Konzept würde also beispielsweise die Auslieferung, eine der schärfsten Rechtshilfemassnahmen, schlechthin ausschliessen. Man kann sich die Frage stellen: Warum denn eigentlich? Die ganze Norm des letzten Satzes von Absatz 3 ist ja ohnehin eine blosser Kann-Vorschrift, also nicht imperativ-verbindlich. Die schweizerische Rechtshilfeinstanzen werden sich also bestimmt nie zu einer solchen Rechtshilfe hinreissen lassen, wenn sie aus unserer Optik nicht begründet erscheint. Der Ständerat hat leider diese Einschränkungen nicht näher begründet. Als Urheber der Variante, die der Ständerat akzeptiert hat, konnte ein Vertreter der Finanzverwaltung, nicht des Justizdepartements ermittelt werden. Ich frage mich deshalb allen Ernstes: Warum soll die Rechtshilfe, wenn sie schon als Tatbestand des Abgabebetruges grundsätzlich anerkannt wird, nicht allgemein gelten können? Warum will man diese Rechtshilfe-Möglichkeit gerade für die schlimmsten und krassesten Fälle verhindern und blockieren? Schon aus Gründen innerer Logik muss ich Sie bitten, dem Minderheitsantrag und damit der ursprünglichen Fassung unseres Rates in diesem Punkte zuzustimmen.

Zum Schluss noch eine allgemeine Bemerkung. Wir akzeptieren – das kommt noch in Artikel 6 – rechtssystematisch eine Ueberlegung des Ständerates, dass nämlich das Phänomen des Schutzes des Geheimbereiches vorne im Gesetz unter den allgemeinen Bestimmungen untergebracht werden soll, nicht bei der sogenannten kleinen Rechtshilfe.

Nun würde es durchaus einer gewissen «Kompromiss-Symmetrie» entsprechen, wenn der Ständerat hier in Artikel 3 die gleiche systematische Konzeption anerkennen wollte, die dann heissen würde: Möglichkeit – Kann-Vorschrift – der umfassenden Rechtshilfe bei Abgabebetrug nicht nur für die kleine Rechtshilfe, sondern für jede Stufe von Rechtshilfe.

Ich bitte Sie deshalb, in diesem Punkt bei Artikel 3 Absatz 3 dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Bundesrat **Furgler**: Die Darstellungen der Kommissionsprecher zeigen Ihnen, dass hier der Ständerat ganz eindeutig weniger weit gehen möchte, als dies die Debatte in Ihrem Rate das letzte Mal ergeben hat. Einzige Frage: Auslieferungsmöglichkeit ja oder nein? Die Kann-Vorschrift schien dem Bundesrat genügend Gewähr dafür zu bieten, dass diese etwas erweiterte Fassung in Kauf genommen werden kann. Das hat mich in der letzten Verhandlung im Ständerat dazu geführt – wie es soeben dargestellt wurde –, diese erweiterte Fassung zu akzeptieren. Ich mache daraus aber kein *pièce de résistance*. Das wollte ich doch noch beifügen.

Im Interesse der Rechtshilfe aus der Sicht des Departementes ist die Fassung der letztmaligen Mehrheit in diesem Rat und der nunmehrigen Minderheit gut gewesen. Entscheiden Sie nach der Mehrheit und damit gemäss Ständerat, so ist das aus der Sicht des Departementes auch kein Drama.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	63 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	52 Stimmen

Art. 6a

Antrag der Kommission

Titel

Schutz des Geheimbereichs

Wortlaut

Bei der Ausführung von Ersuchen richtet sich der Schutz des Geheimbereichs nach den Bestimmungen über das Zeugnisverweigerungsrecht. Für die Durchsichtung und die Versiegelung von Papieren gelten die Grundsätze des Artikels 69 des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege.

Art. 6a

Proposition de la commission

Titre

Protection du domaine secret

Texte

Lors de l'exécution de la demande, la protection du domaine secret est réglée conformément aux dispositions sur le droit de refuser de témoigner. Les principes de l'article 69 de la loi fédérale sur la procédure pénale s'appliquent à la perquisition de papiers et à leur mise sous scellés.

Muheim, Berichterstatter: Eine zweite erhebliche Differenz zwischen Ständerat und Nationalrat besteht beim Schutz des Geheimbereichs. Es betrifft dies die Artikel 6a und 6b nach den ständerätlichen Beschlüssen bzw. Artikel 61 und 61a nach dem nationalrätlichen Entscheid. Der Ständerat hat diese Bestimmungen systematisch vorne im allgemeinen Teil untergebracht, während der Nationalrat sie im dritten Teil, bei der sogenannten kleinen Rechtshilfe, regelte. Der Ständerat räumt offensichtlich dem Schutz des Geheimbereiches einen so grossen Stellenwert ein, dass er diese Vorschriften am Anfang des Gesetzes, bei den allgemeinen Bestimmungen, einreihen will.

Um diese Meinungsverschiedenheit zu beseitigen, schlägt Ihnen Ihre Kommission vor, den Geheimnisschutz systematisch in den Artikeln 6a und 6b zu regeln und dementsprechend die Artikel 61 und 61b zu streichen. Damit gelten diese Vorschriften grundsätzlich im ganzen Bereich der Rechtshilfe, wenn sie auch praktisch vor allem für die kleine Rechtshilfe zur Anwendung kommen.

Die systematische Umplazierung dieser Bestimmung aus dem besonderen in den allgemeinen Teil bringt materiell kaum eine wesentliche Aenderung. Hingegen hält die nationalrätliche Kommission materiell an ihren Bestimmun-

gen über den Geheimnisschutz fest. Im Text des Ständerates werden nämlich der Schutz des Geheimbereiches derjenigen, die von einer Strafuntersuchung betroffen sind, und der Geheimnisschutz unbeteiligter Dritter vermengt, während die Fassung des Nationalrates diese beiden Fälle klar auseinanderhält. Bei Vorliegen eines strafbaren Tatbestandes, für den Rechtshilfe zulässig ist, muss selbstverständlich gegenüber dem Täter regelmässig das Geschäfts- und das Bankgeheimnis gelüftet werden, genau gleich wie bei einer Strafverfolgung im Inland. In diesem Punkte besteht keine Differenz zwischen National- und Ständerat; ich verweise Sie auf Artikel 6a der neuen Fassung, wie wir von der Kommission sie Ihnen vorschlagen.

Von dieser Regelung ist aber die Geheimsphäre Dritter zu unterscheiden, welche am Strafverfahren nicht beteiligt sind. Diese verdienen natürlich einen besseren Schutz ihrer Geheimnisse als die Strafverfolgten selber. Der Ständerat regelt das in Artikel 6a Absatz 2 und in Artikel 6b seiner Bestimmungen. Der Nationalrat sieht dagegen eine einzige Bestimmung vor, die nach dem Vorschlag der Kommission nun zu Artikel 6b gemacht werden soll.

Dabei fehlt auf der Fahne leider die Ueberschrift über diesem Artikel. Es muss dort gemäss dem Ihnen ausgeteilten Ergänzungsantrag eingefügt werden: «Geheimbereich der am Strafverfahren nicht Beteiligten». Diese Ergänzung betrifft aber nur die deutsche Fassung, weil die französische Fassung vollständig ist. Es braucht also da nichts geändert zu werden.

Artikel 6b in der Fassung des Nationalrates bzw. Ihrer Kommission bringt eine klare Umschreibung des Geheimnisschutzes Dritter. Demgegenüber ist nach ständerätlicher Fassung nicht klar, auf was sich Artikel 6b bezieht. Es wird nicht gesagt, welche Geheimnisse gemeint sind, sondern einfach auf das Strafgesetzbuch verwiesen. Artikel 6b im Wortlaut des Ständerates ist zudem überflüssig, da die Wahrung der Interessen der Schweiz, wozu auch die wirtschaftlichen gehören, bereits im Artikel 1a des Gesetzentwurfes vorgeschrieben wird. Dagegen wird durch die Versetzung des Artikels 61 des Nationalrates als Artikel 6a nach vorne in den allgemeinen Teil der Artikel 7 Absatz 3 gegenstandslos. Hier kann dem Streichungsantrag des Ständerates ohne weiteres gefolgt werden. Die Kommission beantragt Ihnen, an den Beschlüssen, die der Nationalrat früher gefasst hatte, grundsätzlich festzuhalten, soweit sie Artikel 6a und 6b betreffen; das entspricht – wie ich bereits gesagt habe – dem Artikel 61 und dem Artikel 61a. Diese Bestimmungen sind nach vorne in den allgemeinen Teil zu versetzen. Zum Antrag des Herrn Weber werde ich Stellung nehmen, sobald er diesen Antrag begründet hat.

M. Duboule, rapporteur: La deuxième divergence porte davantage sur une question de forme que sur une question de fond, contrairement aux points que nous avons réglés tout à l'heure. Il s'agit de savoir si le problème du domaine secret doit figurer dans la partie générale de la loi ou seulement dans la troisième partie, qui ne concerne que les actes d'entraide, sauf l'extradition. C'est un problème important que celui du respect du domaine secret. Vous savez que ce droit est garanti par la constitution. Il y a des difficultés, lorsque l'intérêt public d'un Etat étranger existe, pour mener une poursuite pénale et, que par ailleurs, il y a l'intérêt public de la Suisse à protéger le domaine secret. Il fallait donc prévoir des dispositions à cet égard et nous sommes d'accord sur le contenu de ces dispositions. En ce qui concerne la définition du domaine secret, il n'y a pas de divergences entre les Etats et le Conseil national. Le Conseil national avait placé ces dispositions à l'article 61. Les Etats vous proposent de l'insérer dans les articles 6a et 6b. Réflexion faite, je dois dire que la commission du Conseil national s'est ralliée au point de vue du Conseil des Etats. De ce fait, l'article 7

devient superflu et vous aurez, tout à l'heure, l'occasion de le biffer.

Präsident: Ich beantrage Ihnen, die Artikel 6a und 6b gemeinsam zu behandeln. Zu Artikel 6b hat Herr Weber-Arbon einen Antrag gestellt. Ich erteile ihm das Wort zur Begründung seines Antrages.

Art. 6b

Antrag der Kommission

Titel

Geheimbereich der am Strafverfahren nicht Beteiligten

Abs. 1

Auskünfte über den Geheimbereich von Personen, die nach dem Ersuchen am Strafverfahren im Ausland nicht beteiligt sind, darf die ausführende Behörde erteilen, sofern sie für die Feststellung des Sachverhalts unerlässlich sind und die Bedeutung der Tat es rechtfertigt.

Abs. 2

Die Preisgabe von Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnissen im Sinne von Artikel 273 des Strafgesetzbuches oder von Tatsachen, die eine Bank üblicherweise geheimhalten muss, ist unzulässig, wenn sie für die schweizerische Wirtschaft einen erheblichen Nachteil befürchten liesse und dieser unter Berücksichtigung der Bedeutung der Tat nicht zumutbar wäre.

Abs. 3

Die ausführende Behörde holt vor ihrem Entscheid die Stellungnahme der Polizeiabteilung ein.

Antrag Weber-Arbon

Abs. 1

... nicht beteiligt sind, dürfen erteilt werden, sofern ... als unerlässlich erscheinen. (Rest des Absatzes streichen)

Art. 6b

Proposition de la commission

Titre

Domaine secret de personnes non impliquées dans la procédure pénale

Al. 1

Si l'infraction le justifie et que ce soit indispensable pour établir les faits, l'autorité d'exécution peut donner des renseignements touchant au domaine secret des personnes qui, selon la demande, ne sont pas impliquées dans la procédure pénale à l'étranger.

Al. 2

La révélation d'un secret de fabrication ou d'affaires, au sens de l'article 273 du code pénal, ou d'un fait qu'une banque est habituellement tenue de garder secret est inadmissible lorsqu'elle permet de craindre que l'économie suisse n'en subisse un grave préjudice et que celui-ci paraît insupportable, au vu de l'importance de l'infraction.

Al. 3

L'autorité d'exécution statue après avoir pris l'avis de la Division de la police.

Proposition Weber-Arbon

Al. 1

Pour autant que cela apparaisse indispensable pour établir les faits, on pourra donner des renseignements...

Weber-Arbon: Gestatten Sie mir, zu dieser gesetzgeberischen Feinmechanik, bei der wir nun angelangt sind, noch ein paar wenige Minuten zur Begründung eines Antrages zu Artikel 6b, den ich Ihnen nicht als Minderheit, sondern

als Individualantrag in der Meinung unterbreite, er könne gewisse Mängel ausbügeln, welche in der Fassung der Kommission, die Sie der Fahne entnehen können, enthalten sind. Es geht hier, wie Sie soeben gehört haben, um die Frage, ob und – wenn ja – wie weit über einen sogenannten Geheimbereich von Personen Auskünfte zu erteilen und von der zuständigen Behörde weiterzuleiten sind. Es geht dabei um Personen, die am Strafverfahren nicht beteiligt sind, für welche aber um Rechtshilfe nachgesucht wird. Ich betone: Auskünfte erteilen und Auskünfte weiterleiten, das ist die Fassung des Ständerates. Er hat diese beiden Phasen auseinandergelassen.

Unsere Kommission will sie zusammenfassen. Das kommt aber klarer zum Ausdruck, wenn wir den Text etwas umbauen und eine quasi neutrale Fassung vorziehen, welche besagt, dass Auskünfte erteilt werden dürfen, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Ich lasse also die Wendung «der ausführenden Behörde» weg. Ich nehme damit übrigens einen Gedanken auf, den der Herr Kommissionspräsident anlässlich unserer letzten Kommissionsitzung vorgeschlagen hat, der dann aber einer etwas turbulenten Abstimmungsprozedur zum Opfer gefallen ist.

Eine zweite Korrektur enthält mein Antrag zur Frage, unter welchen Voraussetzungen solche Auskünfte sollen erteilt werden können. Die Kommissionsfassung sagt, «wenn sie für die Feststellung des Sachverhaltes unerlässlich sind». Hier schwäche ich etwas ab und schlage vor zu sagen, «wenn sie unerlässlich erscheinen». Ich übernehme damit die etwas flexiblere Fassung des Ständerates in seinem Artikel 6a Absatz 2. Die Arbeit für die zuständige Amtsstelle wird damit in der Praxis etwas einfacher.

Eine dritte Korrektur schliesslich, die ich Ihnen mit meinem Antrag unterbreite, beinhaltet folgendes: Ich lasse eine zusätzliche Bedingung weg, welche nach Fahne im Text der Kommission figurierte. Es heisst hier: «Auskünfte werden erteilt, sofern sie für die Feststellung des Sachverhaltes unerlässlich sind und die Bedeutung der Tat es rechtfertigt». Auch dieses letztere Element ist im parallelen Artikel 6a der ständerätlichen Fassung nicht enthalten. Ich habe die Frage mit den Fachleuten des Departements besprochen und mir sagen lassen, dass auf diese zusätzliche Bestimmung ohne weiteres verzichtet werden könne, um so mehr als sie ja in der Kommissionsfassung in Absatz 2 wieder auftaucht.

In diesem Zusammenhang schliesslich noch eine Bemerkung allgemeiner Art zum Verhältnis der beiden Absätze 1 und 2 zu diesem Artikel 6b: Beide beschlagen den sogenannten Geheimbereich und enthalten eigentlich fast dasselbe. Wir wollen aber Absatz 2 nicht mehr antasten, weil er wortwörtlich übereinstimmt mit Artikel 20 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Rechtshilfe zwischen der Schweiz und den USA des Jahres 1974. Er enthält, könnte man sagen, eine negative Umschreibung bzw. Abgrenzung zur Frage, wann Auskünfte über den Geheimbereich zulässig sind und wann nicht. Absatz 1 gibt die Antwort positiv (zulässig ja, aber nur unter den folgenden bestimmten Bedingungen), Absatz 2 gibt die Antwort negativ (nein, wenn folgende negativen Aspekte das Übergewicht verdienen). Es ist, nach meinem Empfinden, gesetzgeberisch nun gar nicht elegant, im Gegenteil sogar verwirrend für die praktische Anwendung, wenn in Absatz 1 und Absatz 2 gleiche Ausdrücke enthalten sind, aber für eine unterschiedliche Umschreibung verwendet werden. Ich bitte Sie abschliessend, in dieser Kleinarbeit – das ist sie, das gebe ich zu – meiner Alternative den Vorzug zu geben und diesem Antrag zuzustimmen.

Linder: Das Gesetz ist nicht einfach zu beurteilen. Ich will nur sagen und wiederholen, was der Herr Präsident bereits deutlich gesagt hat: Von entscheidender Bedeutung, Schwerpunkte, sind einerseits die Fragen der Auslieferung und andererseits die Fragen der Geheimnissphäre, der Schutz des Geheimbereiches. Ich bin sehr froh, dass man in der Kommission diesem Schutz des Geheimbereiches grosse

Bedeutung geschenkt und das Thema auch zweigeteilt hat, so wie es Ihnen der Präsident unterbreitet hat, nämlich den Geheimbereich derjenigen, die an der Tat beteiligt sind, und, jetzt komme ich zum Vorschlag von Herrn Weber im Artikel 6b, dem Geheimbereich der Unbeteiligten. Und Sie werden mit mir einiggehen, dass der schweizerische Geheimbereich einer an der ausländischen Tat unbeteiligten Person oder Firma doch eine wesentliche Bedeutung hat und haben muss und dass wir hier nun sorgfältig sein müssen in den Formulierungen. Bei aller Anerkennung der Feinmechanik und Feinarbeit möchte ich doch davor warnen, dass man nun so aus dem Sattel neue Formulierungen sucht gegenüber dem, was die Kommissionsarbeit bewusst erarbeitet hat; mich stört am Antrag Weber vor allem die Streichung des letzten Teiles.

Ich muss Sie bitten, die Fahne anzusehen, um zu verstehen, um was es geht. Es geht hier darum, dass wir Auskünfte über den Geheimbereich von Personen, die nach dem Ersuchen am Strafverfahren im Ausland nicht beteiligt sind, erteilen sollten und dass man solche Auskünfte erteilen darf, sofern sie für die Feststellung des Sachverhaltes unerlässlich sind und die Bedeutung der Tat es rechtfertigt. Herr Weber möchte den Rest: «und die Bedeutung der Tat es rechtfertigt», weglassen. Wir und nicht die ausländischen Staaten sollen letzten Endes entscheiden können in einem Rechtshilfeverfahren, was bedeutend ist, was die Bedeutung der Tat erfordert. Ich glaube, wir können es nicht dem anfordernden ausländischen Staat überlassen, zu entscheiden, was für uns bedeutend oder nicht bedeutend ist. Ich glaube, wir, d. h. diejenigen, die hier in der Schweiz Auskunft erteilen, müssen doch die Möglichkeit haben zu erklären: Hier handelt es sich nun um eine Bagatelle, um derentwillen bei einem Unbeteiligten die Geheimnissphäre gelüftet werden soll. Das lehnen wir ab. Wir wollen also für solche Bagatellfälle, bei denen es sich nicht lohnt oder bei denen die Bedeutung der Tat nicht vorliegt, nicht die Geheimnissphäre unserer nichtbeteiligten schweizerischen Stellen lüften; darum geht es, und deshalb empfinde ich den Antrag von Herrn Weber als nicht vollständig überlegt; ich möchte Ihnen Antrag stellen, nicht auf diesen Wunsch einzutreten.

Muheim, Berichterstatter: Herr Weber stellt mit seinem Antrag eigentlich drei Änderungen zur Diskussion. Zwei davon sind unproblematisch. Die dritte ist meines Erachtens eher fragwürdig. Die erste Frage, die er aufwirft, ist die: Wer soll ermächtigt sein, bei Geheimnissen von dritten Unbeteiligten Auskünfte zu geben? Im Text der Kommission ist es «die ausführende Behörde». Herr Weber möchte das streichen und die Befugnis ganz generell gelten lassen. Ich glaube, es wäre sogar besser, wenn wir das machen würden. Das würde auch für Zeugen zum Beispiel gelten, die dann ermächtigt wären, Auskünfte zu geben. Ich muss Ihnen sagen, die Kommission war an und für sich einhellig der Meinung, man sollte das berücksichtigen. Aber diese Modifikation war in einem Eventualantrag enthalten, der dann später bei der Schlussabstimmung eliminiert wurde. So kam sie nicht mehr zum Ausdruck. Ich glaube, ich darf im Namen der einhelligen Kommission sagen, die erste Modifikation, dass man die ausführende Behörde weglässt, könnte man akzeptieren.

Die zweite Frage betrifft die Voraussetzungen für eine Auskunft. Herr Weber möchte als erste Voraussetzung setzen, dass die Auskunft für die Feststellung des Sachverhaltes unerlässlich erscheint statt unerlässlich ist. Ich glaube, das ist eine kleine Modifikation. Der Richter muss ja das summarisch prüfen. Ich glaube, es ist richtiger, wenn man sagen würde, «unerlässlich erscheint», denn er muss ja eine *prima facie* Prüfung vornehmen.

Hingegen muss ich nun sagen, dass die zweite Voraussetzung für eine solche Auskunft, nämlich dass die Bedeutung der Tat diese Auskunft rechtfertigen muss, doch nicht so unbedeutend ist. Herr Weber möchte sie streichen. Die Kommission hat diese Frage nicht behandelt. Ich möchte

aber darauf aufmerksam machen: Es geht hier um den Geheimbereich Dritter, die an einem Untersuchungsverfahren nicht beteiligt und also nicht betroffen sind. Soll nun in den Geheimbereich dritter Unbeteiligter eingegriffen werden können, wegen geringfügiger Delikte? Ich glaube, die Abwägung der Interessen, ob es gerechtfertigt ist, in einen Geheimbereich einzugreifen, ist durchaus angezeigt. Ich möchte persönlich wenigstens aufrechterhalten, dass eine Tat vorliegen muss, die eine solche Bedeutung hat, dass dieser Eingriff in die Geheimsphäre gerechtfertigt ist. Herr Weber hat auf Absatz 2 hingewiesen. Aber ich glaube zu Unrecht. Im Absatz 2 von Artikel 6b ist die Rede vom Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis und von Bankgeheimnis; und dann wird gesagt: wenn die Auskunft für die schweizerische Wirtschaft nachteilig wäre und dies unter Berücksichtigung der Bedeutung der Tat nicht zumutbar wäre. Es geht hier also um Nachteile für die schweizerische Wirtschaft. Aber, meine Damen und Herren, es gibt auch noch Interessen rein persönlicher Art. Diese könnten nicht berücksichtigt werden, wenn in jedem Fall, auch beim kleinsten Bagatellfall, die Auskunft gegeben werden müsste. Ich würde also hier Ihnen rein persönlich beantragen, am Kommissionsbeschluss festzuhalten und diesen zweiten Satz, diese zweite Bedingung nicht zu streichen.

M. Duboule, rapporteur: Dans cette affaire quelque peu délicate, nous nous exprimons tous à titre personnel par définition, puisque M. Weber fait cette proposition seulement maintenant. L'affaire est assez délicate, comme on l'a dit tout à l'heure, notamment M. Linder. Il s'agit là du cas de personnes qui ne sont pas impliquées dans la procédure pénale. Par conséquent, il faut être extrêmement strict dans la divulgation du domaine secret et il faut être encore beaucoup plus strict. Alors, d'accord avec le Conseil des Etats, nous avons trouvé cette formule: il faut que l'infraction le justifie, d'une part, puis que ce soit indispensable pour établir les faits, d'autre part. Si on supprimait les mots «si l'infraction le justifie», cela pourrait être valable pour n'importe quel type d'infraction et notamment pour des infractions légères, ce qui serait tout de même regrettable. Deuxièmement, il suffirait que cela apparaisse indispensable, alors que nous avons retenu, nous, la formule selon laquelle ce «doit être indispensable». Je crois que la prudence commande d'être extrêmement restrictif dans ce domaine et de s'en tenir à la version adoptée par le Conseil des Etats et par la commission du Conseil national, et de rejeter la proposition de M. Weber.

Art. 6a

Präsident: Herr Bundesrat Furgler verzichtet auf das Wort.

In Artikel 6a schlägt Ihnen die Kommission eine Fassung mit einem Absatz vor; die Absätze 2 und 3 sind zu streichen.

Angenommen – Adopté

Art. 6b

Präsident: Ich muss Sie noch darauf aufmerksam machen, dass hier auf der Fahne ein Titel eingesetzt werden soll; Herr Muheim als Referent deutscher Zunge hat Sie bereits schon darauf aufmerksam gemacht: «Geheimbereich der am Strafverfahren nicht Beteiligten.» Es ist dies der gleiche Titel, wie Sie ihn auf Seite 3 unter Artikel 61a haben.

Die Kommission ist mit dem ersten Teil des Antrages Weber einverstanden. Es handelt sich dabei um eine redaktionelle Verbesserung. Hingegen lehnt sie den zweiten Teil des Antrages Weber ab, der darin besteht, dass der Rest des Absatzes gestrichen werden soll.

Wird dem ersten Teil des Antrages Weber aus der Mitte des Rates opponiert? – Es ist dies nicht der Fall; der erste Teil des Antrages Weber ist damit angenommen.

Wir kommen zum zweiten Teil des Antrages Weber: Rest des Absatzes streichen. Hier gehen die Meinungen auseinander. Die Kommission beantragt Ihnen, den Antrag Weber in diesem Teil abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission

67 Stimmen

Für den Antrag Weber-Arbon

14 Stimmen

Art. 7, 18, 20, 38a und 41a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 7, 18, 20, 38a et 41a

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 61

Antrag der Kommission

Streichen

Art. 61

Proposition de la commission

Biffer

Angenommen – Adopté

Art. 61a und 62

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 61a et 62

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Schluss der Sitzung um 19.45 Uhr

La séance est levée à 19 h 45

Ständerat

Conseil des Etats

Sitzung vom 12.3. 1981

Séance du 12.3. 1981

Differenzen - Divergences

Siebente Sitzung – Septième séance**Donnerstag, 12. März 1981, Vormittag****Jeudi 12 mars 1981, matin**

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Hefti

Präsident: Dem ersten Stimmzähler, unserem Kollegen Walter Weber, möchte ich herzlich zu seinem Geburtstag gratulieren, den er heute feiern kann. (Beifall)

76.033

Rechtshilfegesetz**Entraide en matière pénale. Loi**

Siehe Jahrgang 1980, Seite 209 – Voir année 1980, page 209

Beschluss des Nationalrates vom 1. Dezember 1980

Décision du Conseil national du 1^{er} décembre 1980*Differenzen – Divergences***Art. 6a, 6b und 61***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 6a, 6b et 61*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Egli, Berichterstatter: Aus der letzten nationalrätlichen Beratung verbleiben nur noch in Artikel 6a und 6b Differenzen. Der nationalrätliche Sprecher hat bei der Beratung im Nationalrat dazu ausgeführt, dass diese Differenz gegenüber der ständerätlichen Version materiell kaum eine wesentliche Änderung bringe. Der Nationalrat hatte also die Absicht, sich unserer Version grundsätzlich anzuschliessen.

Dieser Auffassung können wir uns anschliessen. Es sind aber dazu präzisierende Hinweise angebracht: Es handelt sich hier um Schutzbestimmungen für den Geheimbereich. Der Nationalrat wollte – wie Sie sich erinnern werden – anfänglich den Schutz des Geheimbereiches im dritten Teil des Gesetzes unter der sogenannten «kleinen Rechtshilfe» geregelt haben. Es ist zuzugeben, dass in der Praxis in den weitaus meisten Fällen der Geheimnisschutz nur in diesem Bereich eine Rolle spielt. Es ist aber doch zum mindesten denkbar, dass auch in den übrigen Bereichen der Rechtshilfe die Frage aktuell werden könnte. Deshalb hat der Ständerat diese Materie im allgemeinen Teil untergebracht. Diesem Grundsatzentscheid hat sich nun der Nationalrat angeschlossen. Das führte dann auch zu einer Streichung des Artikels 61, wo ursprünglich der Nationalrat die Materie geordnet haben wollte.

Der Nationalrat hat aber gegenüber dem Ständerat eine andere Gruppierung des Stoffes vorgenommen. Er wollte, wie der Sprecher im Nationalrat ausfuhrte, die Schutzbestimmungen zugunsten des am Verfahren nicht Beteiligten von denjenigen Bestimmungen abtrennen, die den Schutz des am Verfahren Beteiligten betreffen; dies aus der richtigen Erkenntnis heraus, dass Nichtbeteiligte höheren Schutz verdienen als der Beschuldigte.

Diese Unterscheidung, die der Nationalrat vornehmen wollte, ist ihm nun aber meines Erachtens nicht völlig gelungen. Zum mindesten könnte sie zu einem Missverständnis führen, welches ich bei der artikelweise Beratung zu beseitigen versuchen werde.

Darf ich Sie, Herr Präsident, bitten, nun die absatz- und artikelweise Beratung einzuleiten.

Art. 6a

Egli, Berichterstatter: Diese Vorschrift regelt die Beweiserhebung, also die Tätigkeit derjenigen Amtsperson, die an der Beweisquelle den Beweis erheben muss, beispielsweise beim Zeugen oder bei demjenigen, welcher Akten zu edieren hätte usw. Dies im Gegensatz zu Artikel 6b, welcher die Weiterleitung des Beweisergebnisses an die ausländische ersuchende Behörde regelt. Diese beiden Gesichtspunkte sind also auseinanderzuhalten: Artikel 6a die Beweiserhebung und Artikel 6b die Weiterleitung des Beweisergebnisses an die ausländische ersuchende Behörde.

Artikel 6a richtet sich gewissermassen an den Zeugen oder an denjenigen, welcher zum Beispiel Akten edieren soll, also eine ausgesprochen strafprozessuale Bestimmung. Sie ist übrigens wörtlich identisch mit unserem bisherigen Artikel 6a Absatz 1. Die Kommission schliesst sich hier dem Nationalrat an.

*Angenommen – Adopté***Art. 6b**

Egli, Berichterstatter: Im Gegensatz zu Artikel 6a richtet sich Artikel 6b an die Behörde, welche an das Ausland meldet, also dem Rechtshilfeersuchen stattgibt.

Abs. 1 – Al. 1

Egli, Berichterstatter: In Absatz 1 ist in etwa das zusammengefasst, was wir in unserem Artikel 6a Absatz 2 und 3 geregelt hatten. Dieser Absatz betrifft nun also den Geheimnisschutz des Nichtbeteiligten. Es ist lediglich ein Gedanke der ständerätlichen Lösung nicht aufgenommen, nämlich das Verbot einer Weiterleitung zur missbräuchlichen Verwendung. Offenbar hat der Nationalrat angenommen, dass es dieser Vorschrift nicht bedarf, weil ja das Verbot des Rechtsmissbrauches ganz generell auch im Strafrecht und im Verwaltungsrecht gilt. Im übrigen gilt ja auch der Grundsatz der Spezialität, wonach die ersuchte Behörde von der ersuchenden Behörde verlangen kann, dass sie das Beweisergebnis, das ausgeliefert wird, nun in dem Verfahren verwenden darf, für welches das Rechtshilfebegehren gestellt wurde.

Unsere Kommission schliesst sich hier ebenfalls dem Nationalrat an.

*Angenommen – Adopté**Abs. 2 – Al. 2*

Egli, Berichterstatter: Das Schutzobjekt ist hier nun nicht mehr der Geheimbereich einer einzelnen Person wie in Absatz 1, sondern die schweizerische Wirtschaft in ihrem Geheimhaltungsbedürfnis gegenüber dem Ausland. Dies schliesst natürlich nicht aus, dass es sich um ein Geschäftsgeheimnis einer einzelnen Firma, und wäre sie noch so klein, handeln kann, wenn dieses Geheimnis für die schweizerische Wirtschaft erheblich ist. Es handelt sich gewissermassen um einen Anwendungsfall der generellen Regel von Artikel 1 Absatz 1bis, wonach ganz allgemein bei Gewährung von Rechtshilfe u. a. den wesentlichen Interessen der Schweiz Rechnung zu tragen ist. Es darf nun aber nicht das Missverständnis aufkommen – Absatz 2 könnte tatsächlich in dem Sinne missverstanden werden –, dass diese Interessen der schweizerischen Wirtschaft nicht auch zu wahren wären, wenn sie sich in einem Geschäftsgeheim-

nis eines am Verfahren Beteiligten aktualisieren; denn der Geheimnisschutz der schweizerischen Wirtschaft gilt unabhängig davon, ob der Geheimnisherr oder der Geheimnisträger am Verfahren beteiligt ist oder nicht.

Wir hätten es an sich vorgezogen, wenn diese Bestimmung in einem besonderen Artikel geregelt worden wäre und nicht unter dem Marginale «Geheimbereich der am Strafverfahren nicht Beteiligten». Um aber den ohnehin schon langen Leidensweg dieser Vorlage nicht noch zu verlängern, schliessen wir uns mit dieser Präzisierung dem Nationalrat an. Wir überlassen es der Redaktionskommission, ob sie diese Korrektur etwa noch vornehmen möchte.

Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Egli, Berichterstatter: Diese Regelung war früher in Artikel 61 enthalten. Da dieser Artikel 61 gestrichen werden soll, muss sie hier aufgenommen werden. Die Bestimmung stand also schon früher im Gesetz.

Angenommen – Adopté

Art. 61

Egli, Berichterstatter: Das hat zur Folge, dass Artikel 61, wo der Nationalrat diese Materie regeln wollte, gestrichen werden kann. Wir schliessen uns dem an.

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

Ständerat
Conseil des Etats

Sitzung vom 20.3. 1981
Séance du 20.3. 1981

Schlussabstimmung
Vote final

76.033

Rechtshilfegesetz
Entraide en matière pénale. Loi

Siehe Seite 75 hiervor – Voir page 75 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 1. Dezember 1980
Décision du Conseil national du 1^{er} décembre 1980

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes

36 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

Nationalrat
Conseil national

Sitzung vom 20.3. 1981
Séance du 20.3. 1981

Schlussabstimmung
Vote final

76.033

Rechtshilfegesetz
Entraide en matière pénale. Loi

Siehe Jahrgang 1980, Seite 1339 — Voir année 1980, page 1339

Beschluss des Ständerates vom 20. März 1981
Décision du Conseil des Etats du 20 mars 1981

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes

138 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral