Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament

Dokumentationsdienst
3003 Bern
Tel. 031 322 97 44
Fax 031 322 82 97
doc@pd.admin.ch

95.024 Internationale Rechtshilfe in Strafsachen und Staatsvertrag mit den USA

× 154/95.024 *n* Internationale Rechtshilfe in Strafsachen und Staatsvertrag mit den USA

Botschaft, Gesetzes- und Beschlussesentwurf vom 29. März 1995 betreffend die Aenderung des Rechtshilfegesetzes und des Bundesgesetzes zum Staatsvertrag mit den USA über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen sowie den Bundesbeschluss über einen Vorbehalt zum Europäischen Uebereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen (BBl 1995 III, 1)

NR/SR *Kommission für Rechtsfragen*

Siehe Geschäft 96.3009 Mo. RK-SR 95.024

Siehe Geschäft 96.3377 Po. RK-NR (95.024) Minderheit Sandoz

1. Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfegesetz, IRSG)

20.12.1995 Nationalrat. Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
21.03.1996 Ständerat. Abweichend.
05.06.1996 Nationalrat. Abweichend.
19.06.1996 Ständerat. Abweichend.
16.09.1996 Nationalrat. Abweichend.
01.10.1996 Ständerat. Zustimmung.
04.10.1996 Nationalrat. Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.
04.10.1996 Ständerat. Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.

2. Bundesgesetz zum Staatsvertrag mit den Vereinigten Staaten von Amerika über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen (BG-RVUS)

20.12.1995 Nationalrat. Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
21.03.1996 Ständerat. Zustimmung.

04.10.1996 Nationalrat. Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.
04.10.1996 Ständerat. Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.

3. Bundesbeschluss über einen Vorbehalt zum Europäischen Uebereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen

20.12.1995 Nationalrat. Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
21.03.1996 Ständerat. Zustimmung.

Elfte Sitzung – Onzième séance

Mittwoch, 20. Dezember 1995
Mercredi 20 décembre 1995

09.30 h

Vorsitz – Présidence:
Leuba Jean-François (L, VD)/Stamm Judith (C, LU)

95.024

Internationale Rechtshilfe in Strafsachen. Staatsvertrag mit den USA
Entraide internationale en matière pénale. Traité avec les Etats-Unis d'Amérique

Botschaft, Gesetz- und Beschlussentwürfe
vom 29. März 1995 (BBl III 1)
Message, projets de loi et d'arrêté
du 29 mars 1995 (FF III 1)
Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

Antrag der Kommission
Eintreten
Proposition de la commission
Entrer en matière

Engler Rolf (C, AI), Berichterstatter: Die Kommission für Rechtsfragen hat dieses recht komplizierte und trockene Geschäft beraten. Wir möchten heute zu Beginn der Debatte auf einige Punkte eingehen: Die Totalrevision des IRSG – und von einer Totalrevision kann man praktisch sprechen – geht auf drei politische Vorstösse zurück: Sie geht einmal auf das Postulat 2 der PUK 1, welche die Vorkommnisse im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement untersucht hat, zurück (ad 89.006). Dieses Postulat wünschte die Schliessung verschiedener Lücken, vor allem aber auch eine verbesserte Koordination des Rechtsmittelverfahrens und eine Vermeidung der Doppelspurigkeiten im Rechtsmittelweg. Es verlangte auch, dass in komplizierten Fällen nicht nur eine Kompetenz der Kantone bestehen soll, sondern dass auch eine Kompetenz des Bundes begründet werden kann.
1991 reichte Frau Dormann eine Motion ein (91.3098), die am 16. Dezember 1992 als Postulat überwiesen wurde. Sie verlangte darin die Ausweitung der Rechtshilfe auf Devisen- und Fiskaldelikte. Sie wollte mit dem Rechtshilfegesetz insbesondere auch die Problematik der Fluchtgelder erfassen. Ferner wünschte sie eine Beschleunigung des Verfahrens durch eine Neun-Monate-Regel. Innert dieser neun Monate seien die Verfahren grundsätzlich abzuschliessen. Sie wünschte eine Bundeskompetenz bei Verschleppung und Mehrfachzuständigkeit von Kantonen.
1993 kam das dritte Postulat von Herrn Fischer-Hägglingen dazu (93.3476). Er wünschte eine Beschränkung der Entschädigungspflicht auf jene Fälle, in denen die Auslieferung ungerechtfertigterweise erfolgte.
Die Ziele der heutigen Revision sind die folgenden: eine Straffung und Beschleunigung des Verfahrens, eine Erweiterung der Bundeskompetenz, eine differenziertere und klarere Regelung bei der Herausgabe, eine Beschränkung der Entschädigungspflicht sowie eine Einschränkung der Auslieferungpflicht bei Abwesenheits- und Todesurteilen im Ausland.
Die Kommission für Rechtsfragen hat Hearings durchgeführt. Es wurden verschiedene Personen angehört: Herr Bertossa, Generalprokurator des Kantons Genf; Herr Cosandey, Bezirksanwalt in Zürich, zuständig für die Rechtshilfeverfahren; Herr Bosshard, Vertreter der «Erklärung von Bern»; Herr Hubschmid, Vertreter der Schweizerischen Bankiervereinigung; Herr Friedli, Vertreter des Schweizerischen Anwaltsverbandes; und Herr Wilkitzki, Ministerialrat, zuständig für internationales Strafrecht I im Bundesministerium für Justiz in Bonn/Deutschland.
Die Anhörungen zeigten klar – das scheint mir wichtig –, dass unsere Rechtshilfe viel besser ist, als es in den Medien den Anschein macht. So äusserte sich Herr Wilkitzki als aussenstehender Deutscher. Nach Aussage von Herrn Cosandey sind 95 Prozent der Fälle problemlos. Er hat darauf hingewiesen, dass nur 5 Prozent der Fälle überhaupt Probleme schaffen und dann in der Öffentlichkeit – wie der Fall Marcos oder der Fall Werner K. Rey – besondere Aufmerksamkeit erhalten.
Alle Experten waren damit einverstanden, dass das Gesetz benutzerfreundlicher wird, klarere Strukturen enthält und dass das Verfahren vereinfacht wird. Aufgrund der hohen Stimmenthaltung bei verschiedenen Punkten kann man dort eigentlich nur von einem brüchigen Konsens sprechen – so beispielsweise bei der Spontanrechtshilfe bei Artikel 67a oder bei der erweiterten Bundeskompetenz gemäss Artikel 79a.
Obwohl in den meisten Punkten ein Konsens gefunden werden konnte, bleiben noch einige Streitpunkte offen. Hauptstreitpunkt ist insbesondere Artikel 80a; hier geht es um die Frage, ob das Genfer oder das Zürcher Modell zur Anwendung kommen soll. Der Bundesrat sieht das Genfer Modell vor, die Kommissionsmehrheit das Zürcher Modell. Immerhin war sich die Kommission darin einig, dass man ein Rechtsmittel braucht und nicht generell darauf verzichten soll; man war sich nur nicht einig darin, ob man am Anfang oder am Schluss ein Rechtsmittel haben soll. Beide Rechtsmittel zusammen, sowohl am Anfang wie am Schluss, wollte man eindeutig nicht einführen.
Das Zürcher Modell lässt es zu, dass man die Eintretensverfügung anficht, das Genfer Modell, dass man die Schlussverfügung anficht. Beide Modelle haben gewisse Vorteile und gewisse Nachteile. Vorteil des Zürcher Modells ist es zweifellos, dass das Vollzugsverfahren parallel laufen kann; nachteilig ist eindeutig, dass man sagen muss: Vorsorglicherweise werden wahrscheinlich mehr Rechtsmittel eingelegt, als wenn man erst am Schluss ein Rechtsmittel hat. Zudem hat man zu Beginn eigentlich keine Kenntnis des gesamten Verfahrensstandes, was man beim Genfer Modell hat.
Der Bereich zwischen Anfang und Ende eines Verfahrens ist sicherlich eine der problematischen Phasen, weil es da zu Ausdehnungen und Veränderungen kommen kann. Die Kommissionsmehrheit ist der Auffassung, dass man am Anfang auch die Verhältnismässigkeit überprüfen und dass parallel dazu das Vollzugsverfahren erfolgen kann; damit überwiegen die Vorteile beim Zürcher Verfahren.
Ein Streitpunkt war in der Kommission auch die Neun-Monate-Regelung, welche aus dem Postulat Dormann hervorgeht. Die Kommissionsmehrheit hat sich grundsätzlich für neun Monate entschieden, obwohl es den allgemeinen Grundsatz der Beschleunigung des Verfahrens gibt. Diese beförderliche Behandlung gilt gemäss Artikel 17a.
Ferner ist die Ausdehnung auf Fiskal- und Devisendelikte streitig; ich verweise auf Artikel 3. Die Minderheit möchte eine derartige Ausdehnung festschreiben.
Ein weiterer wichtiger Streitpunkt ist Artikel 80h. Es geht hier um die Frage der Beschwerdelegitimation.
Ich möchte Sie bitten, auf diese wichtige Gesetzesänderung einzutreten und mit der Mehrheit zu stimmen, obwohl ich persönlich bei Artikel 80 und folgende für die Minderheit bin, d. h. für das Genfer Modell.

de Dardel Jean-Nils (S, GE), rapporteur: Les grandes activités criminelles, qu'il s'agisse de la mafia ou des mafias, la corruption, le blanchissage d'argent sale, s'organisent maintenant systématiquement au plan international. Le crime organisé marque des points et a manifestement beaucoup

d'avance sur les structures pénales qui le combattent, mais qui sont surtout limitées au plan national, et qui sont très imprégnées d'une conception nationale, voire nationaliste dans certains cas.
Dans ce cadre, le système bancaire suisse et le système parabancaire de notre pays sont devenus, malheureusement, un des principaux refuges des capitaux internationaux qui sont le produit du crime. Cette situation crée un danger évident pour la démocratie, non seulement dans le monde, mais aussi dans notre propre pays. Le processus mafieux est bien connu: il commence par une certaine impunité des criminels, il continue par l'infiltration des capitaux, produits du crime, dans l'économie légale, et il se termine par une prise d'influence des criminels et des organisations criminelles au plan des institutions politiques.
L'entraide judiciaire internationale en matière pénale joue donc un rôle fondamental dans ce cadre, pour enrayer, voire stopper le processus d'infiltration économique et de pourrissement des institutions démocratiques. En pratique, la collaboration entre les polices au niveau international, entre la Suisse et les autres pays, s'organise de manière relativement facile et sans trop d'obstacles majeurs lorsqu'il s'agit de simples renseignements de police. Où tout se gâte, c'est lorsque les policiers essaient d'obtenir des renseignements au niveau des banques, des fiduciaires et des avocats d'affaires. Dans ce cadre-là, ils se heurtent systématiquement au mur des secrets: le secret bancaire, le secret professionnel, le secret des affaires, etc. D'où l'intervention nécessaire d'un juge d'instruction pour lever ce secret et pour accéder aux informations d'ordre financier. Toute la question de l'entraide judiciaire internationale est de savoir quels sont les pouvoirs de ce juge d'instruction, quelles sont les limites de ce pouvoir, ainsi que de faciliter le travail, la collaboration au niveau international entre les juges d'instruction de différents pays.
Or la loi actuelle, qui date de 1981, qui est entrée en vigueur en 1983, fonctionne mal. Elle fonctionne mal pour la lutte vraiment efficace contre le crime organisé au plan international. Elle fonctionne trop bien pour les criminels, elle fonctionne mal pour les autorités judiciaires, bref, elle dysfonctionne. La raison en est essentiellement la lenteur des procédures d'entraide en Suisse, du fait de la multiplicité des recours que les personnes poursuivies à l'étranger peuvent déposer en Suisse, ou alors que des personnes qui sont en collaboration économique avec elles en Suisse déposent pour faire traîner les choses.
La loi actuelle permet des recours contre la décision d'entrer en matière, contre la décision de clôture et, en pratique, la jurisprudence et des dispositions cantonales autorisent aussi des recours contre les décisions incidentes en cours de procédure. La procédure se fait d'abord au niveau cantonal, ensuite au niveau fédéral et, de toute cette situation compliquée, il y a deux grandes conséquences négatives:
1. Les autorités judiciaires pénales, en Suisse, passent un temps énorme à instruire des recours, à répondre à une montagne d'arguments et de développements qui sont avancés par des avocats richement rémunérés et qui n'ont pratiquement que cela à faire. Tout ce temps si précieux pourrait être utilisé à des tâches utiles d'investigations réelles contre le crime, et non pas à répondre à des montagnes d'arguments juridiques formels. Cette perte de temps est attestée par le fait que ces recours sont rejetés, dans la quasi-totalité des cas, en dernière instance, par le Tribunal fédéral.
2. La personne poursuivie à l'étranger renforce sa position juridique et judiciaire. Le temps qui passe, les mois, les années, sont des éléments décisifs pour atténuer l'efficacité de la poursuite pénale, pour décourager les juges, pour dissoudre, en quelque sorte, les investigations. Les procédures dilatoires en Suisse affaiblissent donc terriblement le travail du juge d'instruction et des autorités pénales des autres pays.
On nous explique que les procédures de recours ne concernent qu'une minorité de cas, environ 5 pour cent, et que, pour le 95 pour cent des cas, l'entraide judiciaire internationale ne pose pas de problèmes: peut-être, encore qu'il n'y ait pas de statistiques vraiment précises sur le nombre de cas. Mais surtout, il faut considérer qu'il y a des petits dossiers, il y a des dossiers moyens et il y a de grosses affaires. Or, les grosses affaires engendrent actuellement systématiquement une multiplicité de recours. On peut penser, notamment, aux affaires qui concernent des anciens ministres, voire des ministres actuels des pays qui nous entourent, comme M. Craxi, M. Longuet, M. Berlusconi, ou alors d'autres affaires qui concernent des personnages importants dans leur pays comme M. Roldan, ancien chef de la Garde civile en Espagne, et maintenant comme l'affaire Schuler, en France, qui concerne directement le financement du principal parti politique français au pouvoir actuellement.
Toutes ces affaires, systématiquement, aujourd'hui, engendrent des recours et des procédures dilatoires. La loi actuelle, pour ces grosses affaires, fonctionne mal, je le répète. Cela a déjà été relevé en 1989 par la CEP DFJP à l'occasion de l'affaire des fiches. Il s'en est suivi un postulat 2 (ad 89.006) demandant la modification de la loi sur l'entraide internationale en matière pénale. Il y a eu un long processus de révision. Un groupe de travail interdépartemental, donc un groupe de l'administration, en 1991, a fait d'excellentes propositions. Malheureusement, ce bon travail de l'administration a été ensuite passé au crible par une commission d'experts. Et cette dernière, il faut bien le dire, a dénaturé le travail initial de l'administration. Il faut aussi dire que cette commission d'experts comprenait trois avocats genevois spécialisés dans l'entraide judiciaire, c'est-à-dire que 25 pour cent de cette commission étaient composés de spécialistes de la montagne de recours. Il ne faut donc pas s'étonner du résultat malheureusement un peu pitoyable du travail de cette commission d'experts. On avait en quelque sorte introduit les loups dans la bergerie.
Malheureusement, le projet de loi présenté par le Conseil fédéral, deux ans plus tard, s'est largement inspiré du travail des experts. Il s'en est suivi, de la part des juges suisses chargés de l'entraide judiciaire au plan pénal, une réaction extrêmement critique à l'égard du projet de loi du Conseil fédéral, qui a été mis en cause et accusé, en quelque sorte, de ne pas apporter une réparation aux dysfonctionnements de la loi actuelle, de ne faire que codifier la jurisprudence, ou alors d'apporter des retouches uniquement cosmétiques à la loi actuelle.
Il a été dit par le Conseil fédéral que M. Bertossa, procureur de Genève, était isolé dans les critiques apportées au projet de loi présenté par le Gouvernement. En réalité, c'est bien l'ensemble des juges, en tout cas romands et tessinois, c'est-à-dire les juges qui ont le plus de grosses affaires d'entraide judiciaire à traiter, qui, avec virulence, critiquent le projet de loi présenté par le Conseil fédéral. De manière claire et nette, ils ont pris une position officielle au travers de la Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse romande et du Tessin, et cette prise de position est parvenue à notre commission.
Quelles sont les critiques de ces juges et de ces magistrats? Elles portent essentiellement sur deux points:
1. Le problème de la transmission spontanée des informations entre juges de différents pays. Il existe à ce sujet une convention, qui est très importante: c'est la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime. L'article 10 de cette convention prévoit pour les juges la possibilité, ou même l'obligation, pour les Etats en tout cas, de se transmettre des informations. Nous ne pouvons pas, aujourd'hui, faire une loi qui soit en contradiction avec cette obligation internationale. La collaboration entre les juges, au travers de l'échange d'informations, est évidemment une donnée tout à fait fondamentale. Nous devons ouvrir largement les possibilités d'information réciproque et spontanée entre les juges d'instruction qui instruisent simultanément des affaires pénales sur le même objet, selon des facettes nationales différentes.
2. La deuxième critique des juges porte sur le grand problème des recours. La position des juges est qu'il faut supprimer tous les recours, dans la mesure où il s'agit d'un pays, le pays partenaire, où les droits de la défense sont garantis selon les prescriptions de la Convention européenne des droits

de l'homme ou selon des prescriptions analogues. Nous reviendrons évidemment sur cette question, qui est importante, lors de l'examen de détail. Je tiens cependant à dire que, sur cette question extrêmement sensible des recours, le projet du Conseil fédéral n'est manifestement pas suffisant. Il est beaucoup trop proche du système actuel, beaucoup trop inspiré des avis de cette malheureuse commission d'experts. Il crée même, dans une certaine mesure, des recours supplémentaires en codifiant les recours contre les décisions incidentes. Nous devons, dans cet important domaine, faire un geste clair et net en faveur de la collaboration internationale des juges, et c'est ce que la commission dans sa majorité a pensé, c'est ce qu'elle a voulu, c'est ce qu'elle a cherché, en trouvant des solutions qui vont dans le sens des exigences des juges pénaux s'occupant d'entraide judiciaire dans notre pays.

Durant les travaux de la commission, le Conseil fédéral a malheureusement campé largement sur ses positions, en tout cas dans la plupart des sujets les plus importants. Nous avons dû constater qu'il s'en tenait strictement à ses solutions comme les seules prétendument possibles, et que nous restions seuls, nous autres parlementaires de milice, à devoir construire des réponses et des solutions plus performantes et plus efficaces en matière d'entraide. Néanmoins, nous estimons que la commission, en définitive, a nettement amélioré le projet du Conseil fédéral. Nous avons été à la rencontre des demandes instantes des juges pénaux chargés de l'entraide judiciaire internationale.

Schématiquement, pour résumer et puisque nous sommes dans le débat d'entrée en matière, je signalerai trois grandes améliorations:

1. La centralisation dans certains cas de la procédure judiciaire au niveau fédéral, notamment quand il s'agit d'un cas particulièrement complexe ou important, lorsqu'il s'agit d'un cas où l'autorité judiciaire cantonale est manifestement dépassée par les événements et qu'elle n'avance pas dans son travail, et dans le cas où la procédure implique des investigations dans plusieurs cantons. Dans tous ces cas-là, il y aura centralisation de la procédure, et c'est une bonne chose. L'exemple de la collaboration avec les Etats-Unis et de la loi particulière qui existe pour cette collaboration l'a montré.

2. La question de la transmission spontanée des informations. Ici, nous avons même été au-devant des demandes des juges. Nous avons trouvé une solution raisonnable, équilibrée et qui permet aux juges d'assurer cette transmission spontanée des informations de manière claire et nette, et non pas de manière limitée comme le veut le projet du Conseil fédéral.

3. En ce qui concerne les recours, nous avons rejoint, dans une certaine mesure, la position des juges. Nous n'avons pas été aussi loin qu'ils le désiraient, mais nous avons choisi la solution qui, pour la majorité de la commission, est la plus rapide pour accélérer la procédure et pour réduire l'importance des recours.

Il s'agit donc, aujourd'hui, de prendre des mesures vraiment efficaces et pratiques contre le crime organisé. Il s'agit de simplifier le travail des juges pénaux, d'orienter ce travail vers ce qui doit être leur véritable tâche, c'est-à-dire la recherche du crime, et non pas les arguties juridiques accumulées sous forme de montagnes de procédure. Ce sont donc des solutions très pratiques, c'est donc une question vitale de lutte contre le crime organisé. Il ne faut pas se contenter de simples paroles, de simples avis.

Pour cette raison, je vous remercie, non seulement d'entrer en matière, mais surtout de soutenir, lors de l'examen de détail, les propositions plus avancées et plus efficaces faites par la commission.

Ostermann Roland (G, VD): Lorsqu'un mathématicien cherche à résoudre un problème, il lui arrive de découvrir une méthode simple lui permettant de traiter la plupart des cas pratiques pouvant se présenter. Mais son esprit ne sera, sinon en repos, du moins prêt à aborder un autre problème, que lorsqu'il sera parvenu à englober dans sa méthode les cas théoriques les plus improbables et les moins fréquents. Il n'y arrivera qu'au prix d'un effort totalement disproportionné par rapport à celui qui lui a permis de résoudre les cas usuels. Ce faisant, il n'a nui à personne, si ce n'est peut-être à sa famille. On peut se demander si les juristes chargés de modifier la loi sur l'entraide internationale en matière pénale n'ont pas sombré dans ce travers. Le déroulement de la procédure le laisse entendre. Comme l'a rappelé le rapporteur de langue française, depuis 1986 le Conseil fédéral et le Département fédéral de justice et police examinent les moyens de simplifier et d'accélérer la procédure; le Parlement donne un nouvel élan en 1989, un groupe de travail interdépartemental se met à l'ouvrage, relayé par une commission fédérale d'experts dont le rapporteur a critiqué le travail. S'ensuit la procédure de consultation, et nous y voici.

Le résultat répond-il aux attentes? Pas à toutes, si j'en crois les déclarations d'associations que leur engagement conduit à voir les dégâts causés par l'impunité de certains coupables. Pas non plus à l'attente de certains magistrats. Je retiendrai le propos de l'un d'entre eux, le procureur genevois Kasper-Ansermet, et c'est sans arrière-pensée que je lui fais ici de la publicité, sachant bien qu'elle ne lui amènera pas des clients! Que constate-t-il? Je cite: «Je considère que le projet longuement concocté par la commission d'experts apporte certes quelques progrès mineurs, mais que, dans l'ensemble, il consacre un système beaucoup trop lourd et empesé pour constituer une assistance efficace aux autorités étrangères. En d'autres termes, le projet n'apporte pas une réponse satisfaisante aux préoccupations de ceux, dont je fais partie, qui considèrent que la communauté internationale doit se doter de moyens sérieux pour lutter contre une criminalité qui, de plus en plus, ignore les frontières.

C'est dire que le problème posé par la réforme de l'EIMP est un véritable problème politique. Une telle loi a pour fonction de prendre en considération des intérêts divergents:

– l'intérêt public à une lutte efficace au-delà des frontières, contre une criminalité dont chacun s'accorde à penser qu'elle se développe sous des formes de plus en plus sophistiquées;

– l'intérêt privé des auteurs à l'impunité et des participants à la sauvegarde de leurs intérêts personnels;

– l'intérêt privé également des personnes qui ne sont pas impliquées dans la commission des infractions poursuivies.

Une loi qui, telle l'EIMP, fait la part belle aux intérêts privés, même légitimes, ne permettra jamais, quelle que soit la toilette à laquelle on la soumettra, de préserver valablement les intérêts publics en jeu: les renseignements et les preuves seront toujours fournis tardivement pour peu qu'une telle transmission soit finalement admise.

Je suis d'avis – poursuit le procureur – que l'ordre des valeurs protégées doit être inversé et que l'intérêt public à la poursuite efficace des crimes et des délits doit l'emporter sur les intérêts privés.»

Autrement dit, cette oeuvre très consciencieusement élaborée n'est-elle pas stérile? N'a-t-on pas perdu toute efficacité, par le souci très pointilleux de ne négliger aucun cas particulier? N'a-t-on pas sombré dans la situation peu enviable de ce mathématicien qui, en additionnant les conditions et les particularismes, s'aperçoit en fin de compte que l'objet de son étude est l'ensemble vide? Le Conseil fédéral ne nous présente-t-il pas une loi qui ne pourrait en définitive permettre d'agir qu'envers les petits délinquants, ceux qui n'ont pas commis des actes suffisamment enrichissants pour pouvoir se payer des spécialistes en recours de tous genres? Encore une fois, on peut le craindre. Or les problèmes auxquels cette loi doit répondre sont d'importance capitale, les rapporteurs l'ont dit, et d'autres le diront encore avec éloquence. Notre société ne peut tolérer que des criminels puissent jouer avec nos lois pour échapper à des poursuites internationales.

La Commission des affaires juridiques a apporté la touche politique qui, aux yeux de beaucoup, manque au projet du Conseil fédéral. Elle a mieux marqué la volonté d'accélérer la procédure par une pratique plus restrictive des recours, avec les cautèles nécessaires pour les cas où le requérant de l'entraide n'est pas en Etat de droit.

Le groupe écologiste entre en matière, montrant, comme tous ici dans cette salle nous l'espérons, que la dimension

politique du problème est reconnue d'importance. Il le fait avec l'espoir que la version que propose la majorité de la commission aura les faveurs de l'assemblée.

Heberlein Trix (R, ZH): Die internationale Rechtshilfe in Strafsachen ist als bewährtes Mittel zur Lösung internationaler Rechtskonflikte und zur Verbrechensbekämpfung unerlässlich, als Thema unserer parlamentarischen Diskussionen aber wahrscheinlich eher theoretisch und technisch. Die Schweiz nimmt auf diesem Gebiet seit langem eine Vorreiterrolle ein. Dies im Gegensatz zu dem, was wir uns selbst immer wieder glauben machen wollen, wie dies auch Herr de Dardel als Kommissionssprecher französischer Zunge interpretiert hat. Unsere stark international verflochtene Wirtschaft und der Finanzplatz sind auf eine funktionierende Rechtshilfe angewiesen, die auch ausländischen Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung steht. Unser Rechtshilfegesetz (IRSG) war 1983 das erste in Europa. Ausgestattet mit einem umfassenden Rechtsschutz des einzelnen führt es heute, dies ist richtig, in Einzelfällen zu überlangen Verfahren; daher sind eine Straffung und eine Konzentration der Rechtsmittel unerlässlich. Dass aber in unserem Rechtsstaat jeder Betroffene über ein Rechtsmittel für eine unabhängige gerichtliche Überprüfung verfügen muss, die stattfindet, bevor ein Schaden eingetroffen ist, scheint mir als selbstverständlich vorausgesetzt zu sein. Wir werden in der Detailberatung über die Frage diskutieren, ob dieses Rechtsmittel gemäss Antrag der Kommissionsmehrheit bereits am Anfang, bei Einleitung des Verfahrens, oder gemäss Bundesrat und Minderheitsantrag erst am Schluss ergriffen werden kann. Beide Lösungen haben Vor- und Nachteile. Beide führen aber zu einer Verfahrensbeschleunigung gegenüber heute.
Wir befinden uns mit diesem Gesetz auf einer heiklen Gratwanderung zwischen den Interessen eines effizienten, raschen Verfahrens mit möglichst wenig Verzögerungsmöglichkeiten und den ebenso legitimen Interessen des von einem Rechtshilfeverfahren Betroffenen. Die in Artikel 67a beschlossene unaufgeforderte Übermittlung von Beweismitteln und Informationen ohne Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung sowie die vom Bundesrat vorgesehene Einschränkung der Beschwerdelegitimation in Artikel 80h führen zu einer fragwürdigen Einschränkung der Rechte der Betroffenen, für die sich sonst eigentlich die Anwälte der Linken stark machen. Effizienz muss dort eine Grenze finden, wo die Rechtsstaatlichkeit gefährdet ist.
Richtig ist, dass in diese Gesetzesrevision die Bestimmungen über die Rechtshilfe in Fiskalsachen und den Schutz des Geheimbereiches nicht mit einbezogen werden. Rechtshilfe ist nicht gleich Amtshilfe.
Im Gegensatz zum Bundesrat will die Kommissionsmehrheit die Verfahrensdauer in Artikel 17a beschränken. Die FDP-Fraktion unterstützt diesen Antrag. Diese Beschränkung soll gleichermassen zu einer Beschleunigung des Verfahrens beitragen wie die Einschränkung der Beschwerdemöglichkeiten. Ebenso unterstützt die FDP-Fraktion die Neuregelung, dass komplexe und bedeutende Fälle beim Bundesamt für Polizeiwesen zentralisiert werden können, wie dies bekanntlich in einzelnen Staatsverträgen (zum Beispiel mit den USA) bereits heute festgelegt ist.
Das Rechtshilfegesetz findet dort Anwendung, wo keine Staatsverträge bestehen, also vorwiegend gegenüber Ländern, die von unserem Rechtssystem und unseren Grundsätzen abweichen. Um so mehr müssen wir Wert darauf legen, dass die Rechte der Beschuldigten gewahrt werden. Wir dürfen diesen Staaten nicht mehr Rechtshilfe gewähren als den Vertragsstaaten.
In den Hearings stellte Herr Cosandey, Bezirksanwalt in der interkantonalen und vor allem auf Rechtshilfe spezialisierten Amtsstelle in Zürich, fest – Herr Engler hat es bereits erwähnt –, dass rund 95 Prozent der Fälle ohne Rekurse ablaufen und problemlos sind. Bei den 5 Prozent Rekursen aber sind Sachkenntnis und Routine der Untersuchungsrichter und Rekursinstanzen für die Beschleunigung des Verfahrens mindestens so wichtig wie die Begrenzung der Parteirechte.
Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die vom Bundesrat vorgelegte Revision des IRSG notwendig ist und dass die FDP-Fraktion ihr in den meisten Punkten zustimmen kann. Sie unterstützt den Wechsel zum Zürcher Modell in Artikel 80a und die dazugehörenden Anträge; ebenso den Antrag der Minderheit in Artikel 80h. Sie lehnt dagegen die Anträge der Minderheit Rechsteiner Paul in Artikel 1 Absatz 5 und Artikel 3 Absatz 3 ab.
Im Namen unserer Fraktion beantrage ich Ihnen, auf die Vorlage einzutreten. In der Detailberatung werden wir Gelegenheit haben, auf einzelne Punkte zurückzukommen.

Sandoz Suzette (L, VD): Il était assez facile de se moquer du Conseil fédéral à propos d'une loi dont la complexité est extrêmement importante et, pour une fois, je crois que le groupe libéral va même faire quelques compliments au Conseil fédéral. Vous l'avez dit, Monsieur le Conseiller fédéral, c'est Noël. En fait le Conseil fédéral doit, par rapport à une loi de cette importance, concilier – nous devons le faire aussi – trois catégories de préoccupations:
1. A la lutte contre le crime organisé et la grande criminalité qui, malheureusement, se développent et deviennent un véritable chancre il faut opposer des moyens adéquats qui doivent évoluer d'autant plus rapidement que l'évolution technique permet de trouver constamment de nouveaux moyens.
2. La deuxième préoccupation, c'est celle qui veut – c'est un principe de la Convention européenne des droits de l'homme – qu'une personne soit présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité soit établie, ce qui implique incontestablement que l'on entoure quand même de certaines garanties toute procédure judiciaire.
3. Le fait est que les autorités chargées de poursuivre, de juger sont aussi composées d'hommes et de femmes qui sont faillibles, qui quelquefois sont sensibles à des arguments ou à d'autres et qui pourraient aussi être utilisées parfois, lorsque les procédures ne sont pas entourées de suffisamment de garanties, pour des vengeances ou des actes pas sympathiques.
Il faut donc à la fois donner tous les moyens de lutter contre la grande criminalité, garantir le principe de présomption d'innocence et ne pas favoriser l'éventuelle utilisation des nouveaux moyens par des personnes qui pourraient être faillibles et se glisser à l'intérieur des autorités chargées de poursuivre. C'est cette quadrature du cercle que le Conseil fédéral a essayé, je crois, d'obtenir. Je regrette, et le groupe libéral avec moi, qu'un certain nombre de propositions de la commission soient plus politiques que véritablement préoccupées de cette triple problématique.
Dans ce sens, le groupe libéral, d'une part, entre en matière et, d'autre part, à l'occasion des différents points de détail, sera amené tantôt à combattre, tantôt à soutenir certaines propositions, essayant d'éviter les propositions trop politiques et de soutenir celles qui paraissent conformes à la meilleure justice.

Rechsteiner Paul (S, SG): Die Schweizer Banken verwalten weltweit mit Abstand am meisten ausländische Privatvermögen. Nach den im letzten «Cash» publizierten Zahlen von Professor Bruno Gehrig, der neues Präsidiumsmitglied der Nationalbank geworden ist, werden weltweit rund 3000 Milliarden Franken ausländischer privater Vermögen verwaltet. Mehr als ein Drittel davon, nämlich 1050 Milliarden Franken, werden auf Schweizer Banken und über Schweizer Banken verwaltet.
Die Schweiz ist gleichzeitig – was in diesem Zusammenhang wichtig ist – immer noch der Fluchtgeld- und Schmiergeldhafen der Welt. Es gibt kaum einen Fluchtgeld- und Schmiergeldskandal, bei dem nicht Schweizer Finanzgesellschaften oder Schweizer Banken eine zentrale Rolle spielen. Noriega, Somoza, Duvalier, Bokassa, Siad Barre, Mobutu: Diesen sonst durchaus verschiedenen Potentaten und Diktatoren, an deren Händen das Blut ihrer Völker klebt, ist mindestens eines gemeinsam: das Bankkonto in der Schweiz. Nicht anders verhält es sich mit Namen wie Roldan und Salinas oder Craxi und Berlusconi. Kaum denkbar ist ein grösserer

Schmiergeldskandal auf dieser Welt, ohne dass der Schweizer Banken- und Finanzplatz eine Rolle spielen würde. Kein Wunder, dass der Bericht der Professoren Pieth und Freiburghaus zur Problematik des organisierten Verbrechens zum Schluss kommt, dass das, was man unter organisiertem Verbrechen versteht, für die Schweiz als reale Gefahr dort – und nur dort! – eine Rolle spielt, wo es um die Schweiz als Finanz- und Dienstleistungsdrehscheibe geht.
Die Revision des Rechtshilfegesetzes liegt im Zentrum der ökonomisch und politisch fragwürdigsten Geschäfte, welche die Schweiz in ihrer jüngeren Geschichte getätigt hat. Nicht nur im Fall Marcos haben die betroffenen Banken seit nunmehr zehn Jahren mit rund fünfzig Verfahren bis vor Bundesgericht – letztlich alle erfolglos – vordemonstriert, wem das Rechtshilfegesetz heute in Tat und Wahrheit dient: nicht denjenigen nämlich, welche die Rechtshilfe effektiv nötig hätten, sondern denjenigen, welche die Rechtshilfe behindern, ja verhindern wollen. Rechtsbehinderungsgesetz statt Rechtshilfegesetz müsste es bei der gegenwärtigen Praxis heissen.
Ein Trauerspiel sind nicht nur das heutige Rechtshilfegesetz mit der bisherigen Praxis, sondern auch die Entstehungsgeschichte dieser Revision. Schon in den achtziger Jahren hat unter anderem die PUK 1 dringende Verbesserungen gefordert. 1991 hat eine interdepartementale Arbeitsgruppe im Verfahrensrecht taugliche Verbesserungsvorschläge präsentiert. Diese Verbesserungsvorschläge der interdepartementalen Arbeitsgruppe sind in der Folge durch die von Bankenseite dominierte Expertenkommission wieder verwässert worden. Der bundesrätliche Entwurf folgt leider den verwässerten Vorschlägen der Expertenkommission, bei denen sich letztlich im Ergebnis gegenüber der heutigen Praxis nicht sehr viel ändern würde.
Die Mehrheit der Rechtskommission hat die Vorlage nun – was positiv zu würdigen ist – verfahrensmässig in entscheidenden Teilen umgestaltet, wobei sich die Mehrheit der Kommission – auch das darf gewürdigt werden – massgebend auf die Vorarbeiten der erwähnten interdepartementalen Arbeitsgruppe stützen konnte. Eine wichtige Verbesserung ist dabei vor allem einmal die Möglichkeit der Zentralisierung bei den Bundesbehörden, wo es um bedeutende und komplexe Verfahren geht.
Mit dieser Möglichkeit der Erledigung der Rechtshilfegesuche auf Bundesebene wird der unwürdige Rechtszustand beendet, der wegen des speziellen Staatsvertrags nur die USA mit einer zentralen und effizienten Rechtshilfe privilegierte, während alle anderen Rechtshilfegesuche – auch in den wichtigsten und in den komplexesten Fällen – die kantonalen Hürden zu überwinden hatten. Bisher mussten beispielsweise die Philippinen geschlagene fünf Jahre auf Dokumente warten, die den USA schon nach wenigen Monaten effizient und zentral zur Verfügung gestellt wurden.
Ebenso begrüsst es die SP-Fraktion, dass die Mehrheit der Kommission den Rekursweg gegenüber heute entscheidend gestrafft hat, indem nach der Empfehlung der angehörten Experten und Praktiker die Rechtshilfeentscheide nicht mehr am Schluss, sondern bereits zu Beginn des Verfahrens angefochten werden müssen. Weil diese Rekurse beim Vollzug keine aufschiebende Wirkung haben und Rekursverfahren und Vollzugsverfahren somit parallel laufen, führt das zu einem grossen Zeitgewinn. Das steht auch im Zusammenhang damit, dass Rekurse gegen Zwischenverfügungen nicht mehr nötig sind. Wir treten dafür ein, dass diese Fassung gemäss Kommissionsmehrheit auch Gesetz wird, und wir bedauern es, dass die FDP-Fraktion, ganz zu schweigen von den Liberalen, diese enorme Verbesserung jetzt offenbar wieder bekämpft.
Ein weiterer sehr wichtiger Punkt, in welchem wir die Kommissionsmehrheit unterstützen, ist der, dass die Banken in Zukunft nur noch im Auftrag der Bankkunden, aber nicht mehr im eigenen Namen sollen rekurrieren können. Mit dieser Änderung durch die Kommission würden viele Missbrauchsfälle ausgeschaltet, denn es ist wirklich nicht einzusehen, weshalb die Bank bei Rechtshilfehandlungen, die einen ganz bestimmten Kunden betreffen, im eigenen Namen statt in demjenigen des Kontoinhabers soll rekurrieren können. Das war beispielsweise im Falle Marcos bis heute der Grund für die massiven Verzögerungen. Aufgrund der heutigen Praxis – dies konnte man der Presse immer wieder entnehmen – waren die Banken gezwungen, so haben sie es dargestellt, im eigenen Namen Rekurse gegen Rechtshilfehandlungen einzureichen, um nicht nachher von den Bankkunden zivilrechtlich zur Kasse gebeten zu werden. Diese Änderung der Rekurslegitimation – also Rekurserhebung nur noch im Namen der betroffenen Kunden, nicht mehr im Namen der Banken selbst – ist eine ganz zentrale Änderung, welche die Kommission vorgenommen hat.
Wir begrüssen also die verfahrensmässigen Verbesserungen durch die Kommissionsmehrheit gegenüber dem Entwurf des Bundesrates. Leider müssen wir feststellen, dass die Kommissionsmehrheit an einer ebenso entscheidenden, wenn nicht noch wichtigeren materiellen Schwachstelle der heutigen Rechtshilfe nicht rütteln wollte: Geht es nach dem Willen der Kommissionsmehrheit, dann soll das Privileg für die Steuerhinterziehung und für Währungsvergehen in Artikel 3 des heutigen IRSG nach wie vor beibehalten werden. Das führt dazu, dass die Rechtshilfe aus diesen materiellen Gründen nach wie vor in vielen Fällen ins Leere stösst und der Banken- und Finanzplatz Schweiz faktisch als Hafen für Flucht-, Schmier- und andere kriminelle Gelder erhalten bleibt. Denn wer will einem Finanzinstitut, wer will einem Bankier nachweisen, er hätte merken müssen, dass er kriminelle Gelder entgegennehme, wenn es doch in Ordnung sein soll, dass diese Gelder hinterzogen, ja sowieso grau oder schwarz waren?
Der Entscheid über Artikel 3 Absatz 3 des IRSG und den Antrag der Kommissionsminderheit – folgend dem Postulat Dormann – ist die Nagelprobe dafür, wie ernst es dieser Rat mit dem Kampf gegen Flucht- und Schmiergelder und mit dem Kampf gegen das sogenannte organisierte Verbrechen effektiv meint. Er ist auch die Nagelprobe dafür, was diesem Rat das eben verabschiedete Leitbild Nord-Süd, welches eine effizientere Rechtshilfe in diesem Bereich fordert, und damit etwas aussenpolitische, entwicklungspolitische Kohärenz in Tat und Wahrheit wert sind.
Wir möchten Sie deshalb ersuchen, im Verfahrensteil der Kommissionsmehrheit zu folgen, den wichtigen formellen Verbesserungen zuzustimmen, materiell aber, insbesondere bei Artikel 3, der Kommissionsminderheit zu folgen.

David Eugen (C, SG): Die CVP-Fraktion begrüsst grundsätzlich die Revision des Bundesgesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen.
Wir befinden uns in diesem Sektor des Rechts tatsächlich auf einer Gratwanderung in dem Sinne, dass sich zwei Rechtsgüter in Kollision befinden: auf der einen Seite der Schutz vor Verbrechen und Kriminalität in unserem Lande, aber auch international in der Völkergemeinschaft, und auf der anderen Seite der Individualrechtsschutz des einzelnen im Bereich der Strafverfolgung, insbesondere einschliesslich der Unschuldsvermutung, auf die nach unseren rechtsstaatlichen Vorstellungen jedermann Anspruch hat, solange er nicht verurteilt ist. Dieses Gesetz muss diese beiden Interessen, die sich hier gegenüberstehen, abwägen und die richtige Linie finden. Nach Überzeugung unserer Fraktion hat der Bundesrat mit seiner Vorlage diese Linie gefunden, d. h., er zieht die Grenzen richtig. Einerseits wahrt er den Individualrechtsschutz in der Strafverfolgung, andererseits schafft er die notwendigen Mittel zur Bekämpfung der internationalen Kriminalität.
Wir dürfen feststellen – da muss ich den pauschalisierenden Ausführungen von Herrn Rechsteiner in aller Form entgegentreten –, dass ein sehr grosser Teil der Fälle problemlos und ordnungsgemäss abgewickelt werden kann; das hat die Anhörung in der Kommission ergeben. Es wurde bereits erwähnt, dass das für 95 Prozent der Fälle zutrifft. Es ist also keineswegs so, dass der Rechtsstaat Schweiz in dieser Beziehung international in einem schlechten Licht dargestellt werden müsste. Es verbleibt aber ein Anteil von Fällen, in denen heute die Verzögerungsmöglichkeiten zu gross sind und von den Betroffenen auch ausgeschöpft werden; hier müssen neue Lösungen gefunden werden.

Die CVP-Fraktion schliesst sich in der überwiegenden Zahl der vorliegenden Anträge der Mehrheit an. Sie wird in Artikel 80e der Minderheit Iten folgen, die hier der Meinung ist, dass erst die Schlussverfügung – und nicht bereits die Eintretensverfügung – soll angefochten werden können. In meinen Augen handelt es sich hier um eine Ermessensfrage: Man kann darüber geteilter Meinung sein, welches Vorgehen effizienter ist. Nach unserer Überzeugung führt ein Vorgehen, bei dem der Entscheid dann fällt, wenn die Entscheidgrundlagen auf dem Tisch liegen und man weiss, worüber man zu entscheiden hat, letztlich zu einem effizienteren Verfahren, als wenn man in Unkenntnis wesentlicher Fragen entscheiden muss. Insoweit ist es besser, bei der Schlussverfügung anzusetzen. Es ist auch ganz klar, dass der missbräuchliche Einsatz von Zwischenverfügungsanfechtungen zu unterbinden ist; das wird das Bundesgericht bei der Anwendung dieses Gesetzes sicher beachten müssen. Wenn die Schlussverfügung angefochten werden kann, ist es ganz klar, dass Zwischenverfügungen nur noch in sehr seltenen Fällen angefochten werden können, nämlich dann, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken würden.
Von unserer Fraktion wird die Ausweitung der Rechtshilfe auf die Steuerhinterziehung abgelehnt. Bei der Steuerhinterziehung handelt es sich um ein Administrativdelikt. Ich möchte klar hervorheben, dass das Steuerstrafrecht im eigentlichen Sinne, nämlich der Abgabebetrug, diesem Rechtshilfegesetz untersteht. Dort wo Abgabebetrugstatbestände vorkommen, kommt auch die Rechtshilfe zum Zuge. Wir ziehen hier eine Grenze zwischen dem Betrugsfall und der gewöhnlichen Steuerhinterziehung, die wir den administrativen Delikten zuordnen. Es wäre verfehlt, jetzt auf der Ebene dieses Gesetzes eine generelle Ausweitung auf Fiskaldelikte vorzunehmen. Es kann nicht der Sinn unserer Rechtsordnung sein, die Fiskalinteressen anderer Staaten in genereller Art und Weise zu schützen. Diesen Rechtsschutz können wir allenfalls in bilateralen Abkommen gewähren, und das muss im Einzelfall sehr sorgfältig abgeklärt werden. Bis heute haben wir das nicht getan. Ich möchte aber nicht ausschliessen, dass wir in Zukunft mit gewissen Staaten bilaterale Abkommen über Fiskalinteressen treffen können; vor allem mit Staaten, die den gleichen Standard wie wir haben. Ich würde es aber in jedem Fall ablehnen, von uns aus einseitig mit allen Staaten auf diesem Globus eine Regelung zu treffen, wonach wir deren Fiskalinteressen durch unser Straf- und Rechtshilferecht schützen. Das ginge viel zu weit. Wir lehnen daher den Antrag der Minderheit Rechsteiner Paul zu Artikel 3 mehrheitlich ab.
Was die Frage der Beschwerdelegitimation betrifft, folgen wir der Mehrheit. Das ist vielleicht der dritte kritische Punkt in diesem Gesetz. Wir sind mit der Mehrheit der Meinung, dass die heute geltende Rechtsmittelregelung zu Missbräuchen Anlass gegeben hat. Insbesondere kann es letztlich nicht Aufgabe jener Banken sein, die Inhaber von Schriftstücken und Guthaben sind, welche sich im Eigentum Dritter befinden, aus eigenem Recht heraus in diesen Verfahren Beschwerde zu führen. Sie sind als blosse Guthabenführer und als Inhaber allfälliger Schriftstücke zuwenig in ihren eigenen Interessen tangiert. Mit anderen Worten: Die Banken sollen dann rechtsmittellegitimiert sein, wenn sie in ihren eigenen Interessen unmittelbar berührt sind, aber nicht, wenn sie blosse Guthabenhalter von betroffenen Dritten sind oder wenn in ihren Depots Schriftstücke von Dritten liegen, die rechtshilfeweise herausverlangt werden. Die Banken selbst müssten einsehen, dass sie sich hier nicht zu Gehilfen von zweifelhaften Drittinteressen machen sollten. Hier muss eine Grenze gezogen werden. Mit anderen Worten: In diesen Beschwerdeverfahren sollen sich die Betroffenen selbst verteidigen; dies sollen nicht die Banken als vorgeschobene Anwälte dieser Interessen tun. In diesem Sinne treten wir im Fall der Beschwerdelegitimation dafür ein, der Mehrheit zu folgen.
Ein letztes Wort zu den Ausführungen von Kollege Rechsteiner, die er zum Finanz- und Dienstleistungszentrum Schweiz generell gemacht hat: Ich finde diese Ausführungen in dieser Form für einen grossen Teil der Leute, die in diesem Sektor arbeiten, diskreditierend. Der Finanz- und Dienstleistungsplatz Schweiz ist nicht einfach Schmiergeldzentrum oder Geldwäschereimaschine. Der grösste Teil der Tätigkeiten wird ordnungsgemäss und korrekt abgewickelt. Diese Bemerkungen kommen für mich einer Herabsetzung einer Branche gleich, was ich nicht akzeptieren kann. Die Fälle, wo Missbräuche vorkommen, machen im Verhältnis zur grossen Zahl der Geschäfte, die in diesem Bereich getätigt werden und die eine wesentliche Grundlage der schweizerischen Volkswirtschaft bilden, einen verschwindend kleinen Teil aus. Der Rechtsstaat Schweiz muss diese Fälle verfolgen. Aber ich muss in aller Form zurückweisen, dass man hier pauschalisierend eine ganze Branche kriminalisiert und in eine unzutreffende Ecke stellt. Es kann nicht die Aufgabe unseres Landes sein, Potentaten oder Diktaturen in irgendeinem Winkel der Welt zu würdigen und zu beurteilen, ob ein Rechtsschutz für Leute, die ihr Vermögen in die Schweiz transferieren, gerechtfertigt ist oder nicht. Das ist nicht unsere Aufgabe. Wenn sich die Regierungen in den verschiedenen Ländern abwechseln, dann ist es nicht unsere Aufgabe, diese Situation immer moralisch zu bewerten. Wir müssen uns vor unserer Rechtsordnung verantworten können. Unsere Rechtsordnung enthält klare Regeln, wie das zu bewerten ist. Wir müssen den Rechtsordnungen anderer Länder, die wir zum Teil gar nicht kennen, nicht in unserem Land zur Durchsetzung verhelfen. Das ist nicht unsere Aufgabe.
In diesem Sinne ersuche ich Sie, auf den Entwurf einzutreten und der Mehrheit zu folgen.

Schmid Samuel (V, BE): Die SVP-Fraktion wird auf die Vorlage eintreten, und ich erlaube mir folgende kurze Bemerkungen, nachdem das Gesetz eigentlich im wesentlichen bereits gewürdigt ist.
Die Rechtshilfe überbrückt die natürlichen Schranken des Geltungsbereichs des nationalen Rechts zugunsten einer quasi universellen Rechtsdurchsetzung. Wir stehen dieser Hilfe und dieser Rechtsdurchsetzung positiv gegenüber und möchten auch von unserer Seite dasjenige dazu beitragen, was einerseits einer raschen Rechtsdurchsetzung zum Durchbruch verhilft, andererseits aber die individuellen Rechte der in der Schweiz wohnhaften Bürgerinnen, Bürger und Institutionen nicht gefährdet.
Dabei ist davon auszugehen, dass diese Rechtshilfe – und in der Botschaft wird von fünfzehn- bis zwanzigtausend Rechtshilfefällen pro Jahr gesprochen – in der Regel problemlos funktioniert, zum Wohl der ordentlichen Rechtsdurchsetzung, ohne dass neues Unrecht getan würde. Allerdings gibt es zweifellos Gründe für die Revision; Gründe, die in der Botschaft dargestellt sind, Gründe insbesondere, um auch in schwierigeren Fällen eine raschere Rechtsdurchsetzung sicherzustellen. Wir nehmen mit Genugtuung zur Kenntnis, dass diese Zielsetzung auch von Direktbetroffenen, von Banken, Treuhandgesellschaften, von den Anwaltsverbänden – von Leuten also, die täglich praktisch damit zu tun haben –, im wesentlichen ungeteilte Zustimmung findet.
Wenn wir grundsätzlich zur Vorlage stehen, so geben wir doch zu bedenken, dass mit diesem Gesetz ein Erlass geschaffen wird, der in der Rechtshilfe nun gleichsam ein absolutes Minimum für alle Staaten garantiert. Ein Staatsvertrag kann bilateral zusätzliche Rechtshilfe gewähren oder in zusätzlichen Bereichen spezielle Regelungen vorschreiben oder einführen. Das heisst nun allerdings, dass wir dieses Minimum, das generell zu gelten hat, auch entsprechend auszugestalten haben, denn wir stehen hier der gesamten Völkergemeinschaft gegenüber, also auch Rechtssystemen, die nicht absolut den gleichen demokratischen Rechtgebungsprozessen obliegen, wie sie in der Schweiz ablaufen.
Ein Revisionsziel war die Beschleunigung. Allerdings sehen auch wir hier die Gratwanderung zwischen dem Bedürfnis nach rascher Rechtshilfe und dem Bedürfnis nach Vertrauen und nach Berechenbarkeit in den eigenen Rechtsstaat; d. h., dass Rechtshilfe auf Verfügungen beruhen muss, die auch anfechtbar und überprüfbar sein müssen.
Wir glauben, dass dieses Bedürfnis mit dem sogenannten Zürcher Modell, das von der Mehrheit beantragt wird, in genügender – für uns: in besserer – Weise abgedeckt wird.

Das Verfahren wird mit einer Eröffnungsverfügung eröffnet. Diese Eröffnungsverfügung begründet eigentlich den Eingriff in die Individualrechte der Betroffenen. Unseres Erachtens müsste diese Eröffnungsverfügung anfechtbar sein, denn sie setzt das Verfahren in Gang und gibt unter anderem im Verlaufe des Verfahrens auch die Möglichkeit zu entsprechendem Aktenaustausch. Es ist schlichtweg kaum einsehbar, dass dieser Aktenaustausch – das unaufgeforderte Herausgeben von Akten, diese aktive Zusammenarbeit mit dem ansprechenden Staat – nicht geeignet sein könnte, Individualrechte zu tangieren. Also muss der Betroffene nach unserem Dafürhalten in einem frühen Stadium vom Umfang des Verfahrens und vom Eingriff überhaupt Kenntnis haben.
Die Zürcher Praxis zeigt nun, dass diese Anfechtung der Eröffnungsverfügung nicht von vornherein zu einer Verzögerung des Verfahrens führen muss, nämlich dann nicht, wenn – wie es hier vorgesehen ist – das Verfahren trotz allfälliger Anfechtung der Eröffnungsverfügung seinen Fortgang nimmt und wenn am Schluss mit dem Entscheid die Vollständigkeit der Akten vorliegt. Das scheint uns rechtsstaatlich eigentlich die bessere Lösung zu sein.
In bezug auf die einzelnen Anträge werden wir den Antrag der Minderheit zur Beschwerdelegitimation unterstützen. Hier scheint mir die Fassung der Mehrheit auch zu einschränkend formuliert zu sein.
Schliesslich ist in bezug auf Artikel 80h Absatz 2 darauf hinzuweisen, dass dort eine unseres Erachtens nicht sachgerechte Einschränkung auf Banken vorgenommen wird. Vermögensverwaltungen werden nicht nur von Banken, sondern auch von Treuhandgesellschaften, Vermögensverwaltern usw. vorgenommen. Insgesamt scheint dieser Artikel 80h einer Gesamtüberprüfung zu bedürfen.
Nicht gut gefasst zu sein scheint uns ebenfalls Artikel 67a. Dort wird insbesondere noch die Frage zu klären sein, inwieweit Absatz 5 in seiner Wirkung nicht das ganze Rechtshilfegesetz aus den Angeln hebt. Es wird dort immerhin die Möglichkeit gegeben, dass auch Informationen aus dem Geheimbereich unaufgefordert an Dritte weitergegeben werden können.
Insgesamt werden wir auf die Vorlage eintreten und in der Regel – bis auf die hier erwähnten Ausnahmen – die Anträge der Mehrheit unterstützen.

Le président: Le groupe AdI/PEP communique qu'il votera l'entrée en matière.

Koller Arnold, Bundesrat: Wirksame Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität – vor allem das organisierte Verbrechen ist fast immer grenzüberschreitend – setzt eine gut funktionierende internationale Rechtshilfe voraus. Als am 1. Januar 1983 das Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe, das sogenannte IRSG, in Kraft trat, hatte die Schweiz als erster europäischer Staat eine nationale Rechtsgrundlage für die zwischenstaatliche Zusammenarbeit in Strafsachen. Dieses Gesetz bildete den Schlusspunkt über zwanzigjähriger Bemühungen. Vor dem Inkrafttreten des IRSG beruhte unsere Rechtshilfe vorwiegend auf der Praxis der Gerichte sowie auf bilateralen und multilateralen Staatsverträgen. Hier sind vor allem die beiden wichtigen Europaratsabkommen zu nennen, nämlich jenes über die sogenannte kleine Rechtshilfe und jenes über die Auslieferung und vor allem auch unser Abkommen mit den USA aus dem Jahre 1975.
Sowohl das IRSG als auch das USA-Abkommen waren auch im internationalen Vergleich eigentliche Pioniertaten. Wir waren die ersten, die so etwas schufen, und viele Länder haben dies inzwischen in ihrem Bereich auch realisiert. Rückblikkend müssen wir nun allerdings feststellen, dass diese beiden Pionierarbeiten, das IRSG wie auch das USA-Abkommen, in den siebziger und achtziger Jahren offenbar auch ihren Preis hatten. Wir müssen heute feststellen, dass wir den Rechtsschutz der Betroffenen damals wohl zu weit getrieben haben: wir haben zu viele Rechtsmittelmöglichkeiten eingeräumt.
Diese Regelung hat zu einer übermässigen Dauer des Rechtshilfeverfahrens – vor allem in einigen berühmt gewordenen Rechtshilfefällen wie Pemex und Marcos – geführt.
Der Gerechtigkeit halber muss, was den Fall Marcos anbelangt, doch festgehalten werden, dass dieser immer noch pendent ist. Das hat natürlich mindestens so sehr mit Unterlassungen des ersuchenden Staates, also der Philippinen, wie mit unserem Rechtshilfegesetz zu tun. Denn bekanntlich haben es die Philippinen bis heute unterlassen, jene Bedingung zu erfüllen, welche das Bundesgericht ausdrücklich festgehalten hat, nämlich ein Urteil gegen die Familie Marcos zu erlassen. Diese Bedingung ist leider bis heute nicht erfüllt worden, was uns in diese missliche Lage gebracht hat. Der Fall Marcos zeigt besonders klar, dass effiziente Rechtshilfe nur möglich ist, wenn beide Staaten wirklich mitwirken: der ersuchende Staat und der ersuchte Staat.
Es ist aber zuzugeben, dass es wegen dieser allzuweit gehenden Rechtsmittelmöglichkeiten immer wieder vorgekommen ist, dass Personen, die sich – häufig zu Unrecht – als Betroffene gemeldet haben, Rechtsmittel zu vorwiegend trölerischen Zwecken missbraucht haben. Der Bundesrat und mein Departement haben daher bereits vor mehreren Jahren begonnen, Mittel und Wege zu einer Vereinfachung und Beschleunigung des Rechtsmittelverfahrens zu prüfen. Wir haben auf dem Verordnungswege gehandelt; das Bundesgericht hat in gewissen Einzelpunkten Verbesserungen herbeigeführt. Aber wir haben einsehen müssen, dass das alles nicht ausreicht.
Die Revisionsvorschläge des Bundesrates tragen nun diesen Anliegen Rechnung. Sie stützen sich auf umfangreiche Vorarbeiten einer interdepartementalen Arbeitsgruppe und einer eidgenössischen Expertenkommission. Diesbezüglich, Herr de Dardel, darf ich festhalten, dass in dieser Expertenkommission die betroffenen Kreise, also die Bankenvertreter und gewisse spezialisierte Rechtsanwälte, eindeutig in der Minderheit waren: Sie waren ungefähr mit einem Drittel vertreten. Daneben fanden sich in dieser Expertenkommission der heutige Bundesgerichtspräsident, der ehemalige Staatsanwalt Bernasconi, Herr Cosandey und andere Leute, die eindeutig auf der Strafverfolgungsseite arbeiten, oder aber unabhängige Persönlichkeiten.
Der Bundesrat hat darauf verzichtet, für das IRSG eine Totalrevision vorzuschlagen. Das schien uns nach zehn Jahren nicht nötig. Wir haben auch davon abgesehen, das IRSG und das Ausführungsgesetz zum USA-Abkommen in ein einziges Gesetz zu verschmelzen, weil das Ausführungsgesetz zum USA-Abkommen auf die ganz spezifischen Verhältnisse der Rechtshilfe mit den USA zugeschnitten bleibt – spezifisch vor allem wegen der Eigenheiten des angloamerikanischen Rechtssystems im Unterschied zu unserem kontinentaleuropäischen Rechtssystem. Mit dem IRSG, das vor allem für Rechtshilfebeziehungen mit Staaten dient, mit denen die Schweiz keine staatsvertraglichen Verbindungen hat, sind wir diesbezüglich in einer ganz anderen Ausgangslage.
Mit den beiden Gesetzesrevisionen verfolgen wir zwei Hauptziele: einerseits wollen wir das Rechtshilfeverfahren in der Schweiz verkürzen und besser koordinieren, andererseits soll die Entschädigungspflicht der Schweiz bei ungerechtfertigter Auslieferungshaft oder bei anderen Nachteilen, die eine verfolgte Person erlitten hat, beschränkt werden. Ferner wird die Auslieferungspflicht im Falle eines Abwesenheitsurteils oder bei Androhung der Todesstrafe im ersuchenden Staat stark eingeschränkt.
Zunächst zur Beschleunigung des Verfahrens: Der Beschleunigung des Rechtshilfeverfahrens dienen verschiedene Änderungen. Einmal – dies ist ganz entscheidend – soll einzig die Schlussverfügung anfechtbar sein. Zwischenverfügungen sollen nur noch dann anfechtbar sein, wenn glaubhaft gemacht wird, dass sie unmittelbare und nicht wiedergutzumachende Nachteile bewirken. Rechtsmittel sollen zudem grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung haben, und die Beschwerdelegitimation soll auf Personen eingeschränkt werden, die von einer Rechtshilfemassnahme persönlich und unmittelbar betroffen sind – also auf all jene, die selber von Vollzugshandlungen der Rechtshilfe betroffen sind, wie dies das Bundesgericht in jüngsten Entscheiden präzisiert hat.

Diese Vorschläge garantieren, dass die Rechtshilfehandlungen in den allermeisten Fällen sehr rasch durchgeführt werden und die verlangten Unterlagen der ausländischen Behörde somit möglichst schnell zur Verfügung stehen. Dadurch können neben Doppelspurigkeiten beim Rechtsmittelweg eben auch rein trölerische Rechtsmitteleinlegungen eingedämmt oder verhindert werden.
Da aber die Ausführung eines Rechtshilfeersuchens gewisse Amtshandlungen voraussetzt, auf die in keinem Fall verzichtet werden kann, verlangt der Rechtsstaat natürlich, dass auch den betroffenen Parteien minimalste Verteidigungsrechte gewährt werden. Ihre Kommission für Rechtsfragen geht übrigens in diesem zentralen Punkt – dass nämlich nur noch eine Verfügung anfechtbar sein soll – mit uns einig. Wir werden uns in der Detailberatung nur noch darüber zu unterhalten und zu entscheiden haben, ob das am Anfang oder am Schluss des Verfahrens der Fall sein soll.
Dagegen gingen anlässlich der Hearings – das muss hier in aller Offenheit klargemacht werden – Begehren von seiten der Strafverfolgungsbehörden in die Richtung, im Bereich der Rechtshilfe künftig überhaupt auf alle Rechtsmittel zu verzichten und Rechtsmittel nur noch im ersuchenden Staat zuzulassen. Solche Begehren nach einem schweizerischen Alleingang schiessen natürlich weit über das Ziel hinaus; mir ist auf jeden Fall kein Staat bekannt, der im Rechtshilfeverfahren auf alle Rechtsmittel verzichten würde. Hier ist eben eine sorgfältige Interessenabwägung nötig – zwischen dem Interesse an einer effizienten Strafverfolgung einerseits und den Grundrechten der Betroffenen, in deren Rechtssphäre eingegriffen wird, andererseits.
Ich danke all jenen, die anerkannt haben, dass die bundesrätliche Vorlage hier ein «juste milieu» gefunden hat.
Im übrigen scheint es mir wichtig zu erwähnen, dass rund 95 Prozent der ausländischen Rechtshilfeersuchen problemlos und sehr rasch erledigt werden. Die Hearings Ihrer Kommission für Rechtsfragen haben auch gezeigt, dass die Schweiz im internationalen Vergleich viel besser ist als ihr Ruf – ein Ruf, der übrigens meistens von Schweizern schlechtgemacht wird. Die durchschnittliche Dauer eines Rechtshilfeverfahrens in der Schweiz ist beispielsweise nicht länger als in Deutschland. Auch das deutsche Recht kennt Rechtsmittel der Betroffenen. Der angehörte deutsche Experte hat sogar klar gesagt, die Revision enthalte Bestimmungen – namentlich über die Spezialität, die spontane Rechtshilfe, über die vereinfachte Ausführung und die Herausgabe des Deliktgutes –, die in Deutschland bei der bevorstehenden Revision durchaus wegleitend sein könnten.
Entscheidende Neuerungen in diesem Gesetz sind gerade die genannten vereinfachten Ausführungen, bei denen mit Zustimmung der Berechtigten sofort die entsprechenden Dokumente an den ersuchenden Staat übermittelt werden können, sowie die sogenannte spontane Rechtshilfe. Diese ermöglicht es den schweizerischen Gerichtsbehörden, den ausländischen Strafuntersuchungsbehörden unter bestimmten Voraussetzungen unaufgefordert Beweismittel und Informationen zu übermitteln. Dadurch werden die Effizienz der Rechtshilfe erhöht und zugleich das Verfahren wesentlich beschleunigt. Wir werden in der Detailberatung klarmachen müssen, dass der neue Absatz 5 von Artikel 67a, der von Herrn Schmid Samuel angesprochen wurde, keineswegs eine Aushöhlung des ganzen Artikels bewirken wird, denn wir haben sehr fein zwischen Beweismitteln einerseits und blossen Informationen andererseits unterschieden.
Zur Frage der Zentralisierung und zur Ausdehnung auf den Fiskalbereich werde ich im Rahmen der Detailberatung Stellung nehmen.
Wie ich eingangs erwähnt habe, hat sich das Rechtshilfeverfahren zwischen der Schweiz und den USA bewährt. Es besteht für den Bundesrat kein Grund, ein System zu ändern, das sich seit vielen Jahren aus der Sicht beider Parteien tatsächlich bestens bewährt hat.
Wir haben hier daher lediglich jene Revisionsvorschläge gemacht, die die nötige Harmonisierung mit dem IRSG möglich machen, im übrigen aber eigene Systeme beibehalten. Diese Neuerungen betreffen vor allem die Abschaffung der beratenden Kommission, die Einführung der sogenannten vereinfachten Ausführung der Rechtshilfe sowie die Klarstellung des Verhältnisses zum IRSG.
Die Rechtshilfe ist zweifellos gerade im Rahmen der Bekämpfung des organisierten Verbrechens von grösster Bedeutung und Wichtigkeit. Dieses Gesetz ist daher ebenso wichtig wie der Erlass einschlägiger materieller Strafrechtsnormen, also jene über die Geldwäscherei und jene über das organisierte Verbrechen. Als Mitglied der internationalen Staatengemeinschaft muss die Schweiz eine effiziente zwischenstaatliche Zusammenarbeit in Strafsachen gewährleisten können, und zwar sowohl im eigenen Interesse wie auch im Interesse der Staatengemeinschaft. Im übrigen liegt es zweifellos auch im Interesse des Finanzplatzes Schweiz, dass Kriminelle den Finanzplatz Schweiz nicht für ihre Zwecke missbrauchen können. Hier möchte ich noch einmal festhalten – das muss auch einmal anerkennend gesagt werden –: Das haben die Banken selber eingesehen. Deshalb haben sich die Banken seinerzeit auch für die Schaffung von Strafnormen gegen die Geldwäscherei eingesetzt, und sie machen auch bei dieser Gesetzesrevision keine Opposition.
Mit den beiden Gesetzesrevisionen verstärkt die Schweiz ihre Anstrengungen, die Zusammenarbeit zwischen schweizerischen und ausländischen Gerichtsbehörden einfacher und rascher zu gestalten. Die Revisionsvorschläge sind somit neben dem materiellen neuen Strafrecht, das wir geschaffen haben, ein wichtiger Beitrag im Kampf gegen das organisierte Verbrechen und die internationale Kriminalität.
Abschliessend darf ich festhalten, dass diese Vorlage auch im Vernehmlassungsverfahren überwiegend ein sehr positives Echo gefunden hat, und ich möchte Sie daher bitten, auf die Vorlage einzutreten. Zu den einzelnen Punkten werde ich mich in der Detailberatung näher äussern.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition

A. Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen
A. Loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, ch. I introduction
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Art. 1 Abs. 2, 5 (neu)
Antrag der Kommission
Abs. 2
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Abs. 5 (neu)
Mehrheit
Ablehnung des Antrages der Minderheit
Minderheit
(Rechsteiner Paul, Bär, Bäumlin, de Dardel, von Felten, Herczog, Leuenberger Moritz, Ostermann)
Das Gesetz ist sinngemäss auf die Zusammenarbeit mit internationalen Gerichten zur Gewährleistung der Menschenrechte und zum Schutz des humanitären Völkerrechts anwendbar.

Art. 1 al. 2, 5 (nouveau)
Proposition de la commission
Al. 2
Adhérer au projet du Conseil fédéral
Al. 5 (nouveau)
Majorité
Rejeter la proposition de la minorité

Minorité
(Rechsteiner Paul, Bär, Bäumlin, de Dardel, von Felten, Herczog, Leuenberger Moritz, Ostermann)
La loi s'applique par analogie à la coopération avec les tribunaux internationaux chargés de garantir le respect des droits de l'homme et l'application du droit humanitaire.

Abs. 2 – Al. 2
Angenommen – Adopté

Abs. 5 – Al. 5

Rechsteiner Paul (S, SG), Sprecher der Minderheit: Es handelt sich beim Minderheitsantrag zu Artikel 1 Absatz 5 um ein Anliegen, das vielleicht zurzeit noch nicht eine allzu grosse Bedeutung hat, aber trotzdem symbolisch nicht unterschätzt werden darf und in die Zukunft weist.
Dieser Minderheitsantrag ist in der Kommission nur mit dem Stichentscheid des Präsidenten abgelehnt worden; eine grosse Minderheit der Kommission hat diesem Antrag also zugestimmt. Worum geht es? Es geht darum, dass das IRSG subsidiär sinngemäss auch bei der Zusammenarbeit mit internationalen Strafgerichten bei Verletzung des humanitären Völkerrechts Anwendung finden soll, so in Zukunft weitere solche Gerichte geschaffen werden, wie wir sie am Montag im Bundesbeschluss 95.068, «Verletzungen des humanitären Völkerrechts, Zusammenarbeit mit den Internationalen Gerichten» – Zusammenarbeit mit den beiden Ad-hoc-Gerichten zu Ex-Jugoslawien und Rwanda –, geregelt haben. Was ich hier vorschlage, ist in Artikel 2 des erwähnten Bundesbeschlusses ausdrücklich vorgesehen worden: Das IRSG, das Gesetz über die Rechtshilfe in Strafsachen, soll subsidiär sinngemäss auch für die Zusammenarbeit mit diesen internationalen Gerichten anwendbar sein.
Die traditionelle Rechtshilfe erfolgt zwischen Staaten, ist eine Rechtshilfe zwischen souveränen Nationalstaaten. Aber bereits heute gibt es auch eine Rechtshilfe gegenüber internationalen bzw. supranationalen Instanzen. Dies gilt gemäss Artikel 63 IRSG, der nachher behandelt wird, für die kleine Rechtshilfe gegenüber dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und gegenüber der Europäischen Menschenrechtskommission. Schon dort regelt das IRSG nicht nur die zwischenstaatliche Rechtshilfe, sondern auch die Rechtshilfe gegenüber den internationalen Gerichten. In Zukunft wird die Zusammenarbeit mit internationalen Gerichtshöfen über den europäischen Kontext hinaus von Bedeutung werden. Mit dieser Bestimmung zeigen wir, dass wir eine zukunftsgerichtete Gesetzgebung machen werden. Die neue Bestimmung gemäss Minderheitsantrag schafft keine neue Kompetenz zur Zusammenarbeit; diese muss jeweils in einem speziellen Erlass geschaffen werden. Wir haben am Montag mit dem dringlichen Bundesbeschluss die entsprechende Kompetenz für Strafgerichte dem Bundesrat delegiert. Wenn in Zukunft ein internationales Strafgericht geschaffen wird, dann muss auch ein spezielles Gesetz für diese Zusammenarbeit geschaffen werden. Aber wo es um die sicher notwendige Zusammenarbeit geht, ist es sinnvoll, das IRSG sinngemäss und subsidiär anzuwenden.
Ich bitte Sie deshalb, im Sinne einer zukunftsgerichteten, an den aktuellen Bedürfnissen orientierten Gesetzgebung diese Bestimmung einzufügen.

Engler Rolf (C, AI), Berichterstatter: Herr Rechsteiner hat Ihnen gesagt, was er möchte. Er möchte erstens, dass der Anwendungsbereich dieses Gesetzes ausgedehnt wird, und zweitens, dass das IRSG sinngemäss angewendet werden soll, auch auf ein permanentes Gericht, das gravierende Völkerrechtsverletzungen beurteilen soll. Diese Woche haben wir nur eine befristete Vorlage betreffend Rwanda und Ex-Jugoslawien behandelt. Herr Rechsteiner möchte nun für künftige Fälle regeln, dass dieses Gesetz sinngemäss anwendbar wäre.
Erlauben Sie mir zwei, drei Bemerkungen dazu: Einmal gilt ja im Strafrecht grundsätzlich ein striktes Legalitätsprinzip. Es ist richtig, dass dieses strikte Legalitätsprinzip im Verfahrensrecht nicht gleich streng anzuwenden ist. Aber auch hier kann man nicht einfach sagen, es werde sinngemäss angewendet, weil doch gerade bei Kriegsverbrechen, bei schweren Verletzungen des Völkerrechtes, spezielle Normen nötig sind. Wir hätten dann ein spezielles Gesetz zu erlassen und könnten nicht einfach sagen, das IRSG sei sinngemäss anwendbar.
Zudem verstösst der Antrag der Minderheit gegen die Regeln der Delegation. Wir würden die Kompetenzen generell an den Bundesrat übertragen, und das Parlament würde seine ureigenste Aufgabe der Gesetzgebung nicht mehr wahrnehmen. Ich bin der Meinung, dass wir, wenn ein permanentes Gericht zur Ahndung von schweren Verbrechen geschaffen würde, auch ein entsprechendes Gesetz der Rechtshilfe erlassen müssten, das ganz spezifische Normen enthielte.
Herr Rechsteiner sieht eine unbestimmte Generalklausel vor, die mehr Verwirrung als Klarheit schafft. Deshalb muss ich Sie bitten, der Kommissionsmehrheit zu folgen und die Minderheit abzulehnen.

Koller Arnold, Bundesrat: Das Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen regelt die Rechtshilfe zwischen Staaten. Nun möchte die Minderheit Rechsteiner Paul – wahrscheinlich auch aufgrund der Erfahrungen, die wir mit diesen Spezialgerichten gemacht haben – dieses Gesetz auf internationale Strafgerichte ausdehnen, zumindest wenn es um schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts geht.
Ich verstehe an sich die Intention, aber ich glaube nicht, dass sie uns effektiv weiterbringt. Denn wir haben gerade beim Bundesbeschluss 95.068, «Verletzungen des humanitären Völkerrechts, Zusammenarbeit mit internationalen Gerichten», den wir diese Woche beraten haben, festgestellt: Wenn es nicht um die Rechtshilfe zwischen Staaten, sondern um die Rechtshilfe zwischen der Schweiz und supranationalen oder internationalen Strafgerichten geht, wenden wir dieses Gesetz zwar subsidiär immer an; wir werden aber wohl nicht ohne Sonderbestimmungen durchkommen. Das ergibt sich aus der unterschiedlichen Ausgangssituation. Deshalb glaube ich, dass es nur ein vermeintlicher Vorteil wäre, wenn wir hier eine Kompetenznorm einbauen würden. Wir müssten sie wahrscheinlich beim ersten Anwendungsfall dann doch mit Sondervorschriften ergänzen.
Deshalb möchte ich Sie bitten, diesem Minderheitsantrag nicht zuzustimmen.

Abstimmung – Vote
Für den Antrag der Mehrheit 74 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 37 Stimmen

Art. 1a, 2
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 1a, 2
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 3 Abs. 2, 3
Antrag der Kommission
Abs. 2
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Abs. 3
Mehrheit
Unverändert
Minderheit
(Rechsteiner Paul, Bär, Bäumlin, de Dardel, von Felten, Herczog, Leuenberger Moritz, Ostermann, Stamm Judith)
Aufheben

Art. 3 al. 2, 3
Proposition de la commission
Al. 2
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3
Majorité
Inchangé
Minorité
(Rechsteiner Paul, Bär, Bäumlin, de Dardel, von Felten, Herczog, Leuenberger Moritz, Ostermann, Stamm Judith)
Abroger

Abs. 2 – Al. 2

de Dardel Jean-Nils (S, GE), rapporteur: Une coquille s'est glissée dans le texte de l'article 3 alinéa 2. Sous la lettre a, il faut lire «tend à exterminer» et non pas «tend à examiner».

Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Rechsteiner Paul (S, SG), Sprecher der Minderheit: Es geht bei Artikel 3 Absatz 3, abgesehen von den verfahrensrechtlichen Vorschriften, um den zentralen Punkt der ganzen Revision des Rechtshilfegesetzes. Wir beantragen Ihnen, Artikel 3 Absatz 3, welcher die Fiskaldelikte privilegiert, sie von der Rechtshilfe ausnimmt, aufzuheben.
Diese Bestimmung ist die zentrale Ursache dafür, dass der Finanzplatz Schweiz weltweit der Hafen für Geldwäscherei, für Fluchtgelder, für Schmiergelder ist.
Worum geht es? Das IRSG regelt die Rechtshilfe bei Straftaten. Artikel 3 Absatz 3 statuiert eine Ausnahme für die Rechtshilfe bei Straftaten, wenn es um fiskalische Delikte bzw. um die Verkürzung fiskalischer Abgaben geht. Das ist ein grosses, ein entscheidendes Hindernis für die Gewährung der Rechtshilfe.
Das Leitbild Nord-Süd, das der Bundesrat im März 1994 verabschiedet hat, besagt, dass im Interesse einer kohärenteren Aussenpolitik, einer kohärenteren Aussenwirtschaftspolitik und einer kohärenteren Entwicklungspolitik Massnahmen zur Rückführung von illegal erworbenen und transferierten Geldern getroffen werden müssten. Solche Massnahmen können – wenn sie ernst gemeint sein sollen – gegenüber den Ländern der Dritten Welt nur dadurch ergriffen werden, dass Artikel 3 Absatz 3, diese Ausnahmebestimmung zugunsten der Privilegierung der Fiskaldelikte, gestrichen wird. Das Leitbild Nord-Süd ist im Effekt Papier und Makulatur, wenn Artikel 3 Absatz 3 bestehenbleibt.
Ein zweites Argument ist die Motion Dormann (91.3098). Frau Dormann verlangte mit ihrer Motion die Streichung dieser Sonderbestimmung. Diese Motion wurde von prominenten CVP-Mitgliedern – u. a. von den Herren Engler und Kühne sowie von der Vizepräsidentin, Frau Stamm Judith – mitunterzeichnet. Diese Motion verlangte nicht mehr und nicht weniger als die Beseitigung dieser Sonderbestimmung zugunsten der Fiskaldelikte aus entwicklungspolitischen Gründen. Ich verstehe eigentlich nicht, wie der Sprecher der CVP-Fraktion beim Eintreten erklären konnte, dass die CVP-Fraktion, deren Mitglieder die Motion Dormann – die in Form eines Postulates überwiesen worden ist – massgebend mitgetragen haben, in der Konsequenz die Streichung dieser Sonderbestimmung ablehne.
Ein weiterer wichtiger Punkt, der zeigt, worum es im Ergebnis effektiv geht: Der Genfer Staatsanwalt, Herr Bertossa, hat anlässlich seiner Anhörung vor der Kommission für Rechtsfragen, aber auch in öffentlichen Referaten – beispielsweise vor der Schweizerischen Bankiervereinigung – jeweils im Detail dargelegt, weshalb diese Ausnahmebestimmung zugunsten der Fiskaldelikte die wirksame Bekämpfung des organisierten Verbrechens und der Geldwäscherei massiv erschwere und behindere. Die Praxis zeigt nämlich, dass die Kanäle für die Steuerflucht letztlich genau dieselben sind wie für die Wäsche von kriminellen Geldern. Die Waschvorgänge und die Operationen bei der Steuerflucht und bei der Wäsche von kriminellen Geldern sind praktisch identisch. Die kriminellen Gelder und die Grau- und Schwarzgelder fliessen in der Praxis so zusammen, dass sie letztlich kaum zu unterscheiden sind.
Dieselbe Schwierigkeit zeigt sich bei der Strafverfolgung. Dort, wo es um dubiose Gelder geht, die auch kriminellen Ursprungs sind, tischen die betroffenen Institute, die das Geld gewaschen haben, regelmässig das Alibi auf, dass ihnen zwar klar gewesen sei, dass die Gelder illegal seien, dass sie aber geglaubt hätten, dass es um Fiskaldelikte gehe. Dass es anders war, dass diese Gelder nämlich nicht nur fiskalisch kriminell waren, kann ihnen in der Praxis nur sehr selten bewiesen werden.
Wer bereit ist, die heutige Praxis der Privilegierung von Fiskalstraftaten beizubehalten, der nimmt in Kauf, dass die Geldwäscherei nicht effizient bekämpft werden kann und dass die Schweiz ein Hort für Fluchtgelder und ein Hafen für die allenfalls vorgewaschenen kriminellen Gelder dieser Welt bleibt.
Die Privilegierung der Fiskaldelikte ist im übrigen auch Ausdruck einer staatlichen Schizophrenie. Artikel 3 Absatz 3 IRSG ist ja nichts anderes als eine Einladung von Staates wegen, eine offizielle Einladung an alle, die den Fiskus und das Gemeinwesen mit allen dazugehörigen Machenschaften übers Ohr hauen, diese Gelder in die Schweiz zu bringen und hier in der Schweiz anzulegen. Gleichzeitig bedeutet dieses Privileg – nicht offiziell, aber im Ergebnis – eine indirekte Einladung an Wirtschafts- und Regierungskriminelle, ihre Schmutz- und Schmiergelder in der Schweiz anzulegen, wo diese indirekt geschützt werden und wo zumindest hohe Schranken gegen die Entdeckung dieser Vergehen aufgerichtet sind. «Mani pulite» in unserem südlichen Nachbarland und auch die Vorgänge in Frankreich – diese Kriminellen gibt es nicht nur in der Dritten Welt – haben dies gezeigt. Diese Herren müssen bloss nicht zugeben, dass die Gelder kriminell sind, sondern brauchen bloss zu behaupten, dass sie diese Gelder vor dem Fiskus ihres Heimatlandes verstecken, und schon sind ihre Gelder hochwillkommen.
Ein Land, das in dieser Weise dazu einlädt, den Fiskus übers Ohr zu hauen, ist nicht nur international wenig glaubwürdig. Es gibt gleichzeitig ein höchst fragwürdiges Beispiel für die eigenen Staatsangehörigen, und in diesem Zusammenhang weist ein solches Verhalten eine innenpolitische Relevanz bzw. Bedeutung auf.
Vielleicht noch ein Wort zu den Bemerkungen von Herrn David beim Eintreten: Es ist schon ganz eigenartig, wie ausgerechnet der Sprecher der CVP-Fraktion Moral und Geschäft sowie Moral und Politik in einer Art und Weise voneinander trennt, wie es von keinem anderen Sprecher getan worden ist. Es geht den Staat Schweiz etwas an, wenn Potentaten und Diktatoren aus der Dritten Welt im Stile von Mobutu, Duvalier und Marcos, an deren Händen das Blut ihrer Völker klebt, ihr Geld in der Schweiz anlegen, wenn es in der Schweiz gewaschen wird. Wir haben die politische Verantwortung, hier Geschäft und Moral, Geschäft und Politik nicht voneinander zu trennen. Wir haben eine Verantwortung, dafür zu sorgen, dass dieses Land für solche Gelder nicht zur Verfügung steht.
Im übrigen muss ich Herrn David in bezug auf den Banken- und Finanzplatz Schweiz ebenfalls noch entgegnen, dass ich die Schuld mit keinem Wort auf die kleinen Bankbeamten abgewälzt habe. Nicht sie werden kritisiert, sondern die Politik, die wir hier betreiben, indem wir die Möglichkeit schaffen, fiskalisch hinterzogene Fluchtgelder bei den Banken anzulegen. Es ist nicht eine Frage, welche die Angestellten betrifft, sondern es betrifft die Bankenpolitik, die letztlich politisch zu verantworten ist.
Wenn man im übrigen den Finanzplatz Schweiz betrachtet, dann muss in Zweifel gezogen werden, ob es im Interesse einer langfristigen, zukunftsorientierten Strategie liegt, die Möglichkeit zu bieten, Schmutz- und Schmiergelder in der Schweiz anzulegen. Es ist ein Problem für dieses Land, dass auf der Welt – auch in europäischen Ländern wie Frankreich, Spanien oder Italien – praktisch kein grosser Schmiergeldskandal passiert, ohne dass der Banken- und Finanzplatz Schweiz davon betroffen wäre. Es besteht ein Interesse daran, dass der Banken- und Finanzplatz Schweiz zukunftsgerichtete Dienstleistungen erbringen kann. Die Anlage zweifelhafter Gelder auf Schweizer Bankkonten und die ständige

Präsenz des Banken- und Finanzplatzes Schweiz auf den Titelseiten der internationalen Presse schaden dem Ruf der Schweiz und längerfristig auch dem Wirtschaftsstandort Schweiz.
In diesem Sinne ist es eine vorausschauende Politik – die Politik müssen wir hier verantworten –, wenn wir die Sonderbestimmungen zugunsten der Fiskaldelikte gemäss Artikel 3 Absatz 3, welche solche Delikte erst ermöglichen, aufheben.

David Eugen (C, SG): Bei der Frage im Zusammenhang mit Artikel 3 Absatz 3 müssen wir uns ganz im klaren sein, worum es geht. Es geht nicht um die Fragen, die Herr Rechsteiner angesprochen hat. Wir haben in der Schweiz eine Rechtshilfe für Fiskaldelikte. Ich weiss nicht, warum Herr Rechsteiner das nicht zur Kenntnis nehmen will. Wir haben eine Rechtshilfe für den Abgabebetrug. Der Abgabebetrug ist das eigentliche Strafdelikt im Fiskalbereich, das heisst dort, wo jemand Urkunden verfälscht und benützt, um Steuern zu hinterziehen. Wenn jemand nach Artikel 14 des Verwaltungsstrafrechtes einen Betrug begeht, wird – das wird Herrn Rechsteiner bekannt sein – Rechtshilfe geleistet.
Im vorliegenden Gesetz wird auch eine Grenze gesetzt, was richtig ist. So wird Rechtshilfe nicht mehr geleistet, wenn es bloss noch darum geht, ob jemand beispielsweise seine Steuererklärung richtig und vollständig ausgefüllt hat. In irgendeinem Staat des Globus könnte verlangt werden, dass die schweizerischen Strafbehörden tätig werden und Rechtshilfe leisten, weil geltend gemacht wird, jemand habe sein Deklarationsformular – sei es für irgendwelche Steuern, für Zölle oder für irgend etwas anderes – nicht richtig ausgefüllt. Das geht viel zu weit. Damit bin ich nicht einverstanden.
Ich habe eingangs schon gesagt, die CVP-Fraktion könne allenfalls dann mitmachen, wenn wir mit Staaten, die einen gleichen Rechtsschutz und eine ähnliche Rechtsordnung im Abgabesektor haben wie wir – beispielsweise die EU –, in einem bilateralen Abkommen übereinstimmende Massnahmen treffen. Das wäre ein Weg, der auch beschritten werden könnte. Eine generalisierende Öffnung für Rechtshilfe in administrativen Verfahren müssen wir jedoch ablehnen.
Es geht hier auch nicht um Geldwäscherei und nicht um Schmiergelder. Von Herrn Rechsteiner wird all das immer in einen Topf geworfen. Für Geldwäscherei haben wir die Geldwäschereinorm, das ist eine Strafnorm. Auch hier wird Rechtshilfe geleistet. Für die Schmiergelder haben wir in diesem Rat eine Vorlage pendent. Ich selbst habe mich dafür eingesetzt, dass diese Vorlage behandelt wird, damit Schmiergelder in unserem Land nicht mehr von den Steuern abgezogen werden können. Bevor wir auf dem Globus für irgendwelche Dinge Rechtshilfe leisten, müssen wir in unserem Land den Entscheid treffen, dass wir bei unseren Steuern die Schmiergelderabzüge nicht mehr zulassen. Das ist der richtige Weg. Was hier vorgeschlagen wird, ist jedoch rechtsstaatlich verfehlt.
Ich bitte Sie, diesen Minderheitsantrag abzulehnen.

Ziegler Jean (S, GE): La naïveté de M. David est sidérante ou alors il est d'une hypocrisie formidable.
Je vais vous dire ce qui se passe dans ce pays. Les banques suisses gèrent, année après année, 820 milliards de francs d'avoirs étrangers. De ces 820 milliards de francs, qui font l'immense richesse de ce pays qui a le revenu par tête d'habitant le plus élevé, des milliards, des dizaines de milliards sont l'argent du crime organisé, de l'évasion fiscale, du pillage des pays du tiers monde et de la corruption. M. Koller le sait mieux que quiconque; il vient de recevoir deux rapports importants dans les trois derniers mois: un de M. von Däniken, chef de l'Office fédéral de la police, sur les 12 milliards de dollars provenant de la Russie et déposés à Zurich, et le rapport du professeur bâlois Mark Pieth.
Maintenant, M. David et, hélas! aussi le Gouvernement veulent nous faire croire qu'on n'a pas besoin de toucher aux délits fiscaux, qu'on n'a pas besoin d'aider la justice des pays démocratiques quand il est question de délits fiscaux. Mais c'est justement là que le crime organisé travaille! C'est là dans l'article 3 alinéa 3 qu'il faut agir si on veut lutter contre le crime organisé.
1. Qu'est-ce qui se passe concrètement à l'Union de banques suisses, au Crédit suisse, à la banque Hentsch Darier & Cie, dans n'importe quelle banque de ce pays tous les jours? Des truands étrangers arrivent – en général leurs avocats d'affaires –, veulent déposer 100 millions de dollars, 200 millions de francs français, des deutsche Mark, etc. La loi d'aujourd'hui, la loi pénale révisée pour lutter contre le recyclage oblige le banquier a demander d'où vient l'argent. L'avocat d'affaires du truand ne peut pas dire: «C'est de l'argent d'origine criminelle.» Il ne peut pas non plus prétendre que cet argent a une origine légale. Par conséquent, il a un argument en or, tout fait, il dit: «C'est de l'argent de l'évasion fiscale.» Le tour est joué. Le banquier accepte, ouvre le compte et signe le contrat de dépôt et met en place les codes. C'est réglé puisque le banquier a sa conscience déchargée – les délits fiscaux ne sont pas soumis à l'entraide judiciaire, pour l'instant.
2. Problème du pillage du tiers monde. Notre pays paie année après année 1,1 milliard de francs pour l'aide aux 137 pays du tiers monde. Des 820 milliards de francs d'avoirs étrangers sur les comptes suisses 250 milliards de francs proviennent des continents d'Asie, d'Amérique latine et d'Afrique. Dans 90 pour cent des cas, il s'agit d'argent du sang, d'argent pillé par les dirigeants de ces pays, escroqué, volé aux peuples les plus pauvres de la terre. Là aussi, si on ne peut pas agir, à quoi cela sert-il de mentir au peuple suisse, de lui dire: «On fait de l'aide au développement», et quand les dirigeants des peuples qu'on veut aider ramènent cet argent sur les comptes suisses, on dit: «On ne peut rien faire»? Malheureusement, c'est ainsi que les enfants congolais continuent à crever de faim. Là, il y a une schizophrénie qu'il faut enfin liquider.
3. Si vous ne touchez pas aux délits fiscaux quand il s'agit d'entraide judiciaire, l'immense système de la corruption à l'échelon planétaire tuera les rares démocraties – quand elles existent – comme celles du Bénin, de Bolivie, celle naissante du Chili. Si l'argent de la corruption ne peut pas être restitué aux gouvernements légitimes, si on ne peut pas le saisir, si on ne peut pas répondre, par exemple au nouveau Gouvernement du Mali: «Oui, Moussa Traoré, dictateur malien, déchu et condamné à mort, qui a volé, a déposé l'argent de la corruption (1,7 milliard de dollars) sur les comptes suisses, on vous le renvoie», si on ne peut pas faire ça, on tue la démocratie du Mali. C'est une affaire qui est en cours actuellement.
J'ajoute deux choses:
1. Monsieur Blocher, écoutez ce qui suit, cela concerne vos milieux. M. Koller a fait tout à l'heure une fleur aux banques en disant: «Ah, les banques ont participé à l'élaboration de cette loi.» Non! Non! Les banques sont d'une hypocrisie incroyable. En fait, elles n'ont pas pu s'opposer à l'introduction des nouvelles dispositions concernant le recyclage. Depuis août 1990, le recyclage est punissable, avant il ne l'était pas. La pression étrangère était trop forte, les banques n'ont pas pu résister. Mais aujourd'hui, quand il s'agit de délits fiscaux, elles font des pieds et des mains, mobilisent le dernier conseiller national, le dernier conseiller aux Etats payés par elles, membre d'un conseil d'administration, pour faire passer ici cet alinéa de l'article 3. Les grandes banques savent parfaitement que, si cet article 3 reste tel qu'il est, elles n'ont rien à craindre et le problème sera le même qu'avant: l'argent sale remplira les coffres d'Ali Baba des banques helvétiques.
2. Je m'adresse à M. Koller, conseiller fédéral. Je l'ai bien écouté tout à l'heure. Il me semble qu'un ministre de la justice doit défendre les juges. Michel Zendali du «Nouveau Quotidien» a écrit que vous étiez un hégélien, le grand veilleur de nuit sur un ordre abstrait du droit de ce pays. Non! Un ministre de la justice doit défendre ses juges et, ce matin, vous ne pouvez pas dire: «Les juges vont beaucoup trop loin.» C'est vrai qu'ils exigent que les délits fiscaux soient inclus dans l'entraide judiciaire. Mais un juge qui lutte contre le crime organisé ne va jamais trop loin; il ou elle ne peut pas aller trop loin. C'est la tâche du ministre de la justice de défendre les

procureurs, les juges d'instruction, les magistrats du siège. J'espère que dans sa réponse de tout à l'heure à M. Rechsteiner Paul, à moi-même et peut-être à M. David, M. Koller fasse sa conversion, défende les juges et déclare se joindre à ce combat essentiel dans la guerre civile que nous vivons contre le crime organisé.

Sandoz Suzette (L, VD): A mon grand regret, je n'ai pas, à la différence de M. Ziegler, assez d'accointances avec la mafia pour pouvoir vous expliquer de quelle manière elle fonctionne. Mais j'attire votre attention sur le fait que nous nous trouvons maintenant, pour la première fois de manière très sensible, devant une tentative de politisation de ce qui est en fait une loi d'entraide internationale en matière pénale.
Les domaines concernés par l'alinéa en question sont les domaines fiscal, politique économique, politique monétaire, politique commerciale, qui sont typiquement des domaines de la politique d'un autre Etat. Nous savons que, dans certains Etats, ces politiques visent avant tout des buts confiscatoires. Nous ne pouvons pas, a priori, décider de participer à des politiques d'Etats qui seraient éventuellement confiscatoires. C'est un autre problème que celui de la poursuite du crime organisé.
Mais j'attire votre attention sur une chose: le même article prévoit que si les délits fiscaux sont de l'escroquerie, on retombe sur la loi ordinaire et sur l'entraide en matière pénale. Je crois que le législateur, que le projet du Conseil fédéral propose de suivre et de maintenir, avait réfléchi à la question. Ne mettons pas le doigt dans l'engrenage d'une politisation et restons fidèles à la ligne respectueuse des droits des personnes concernées, qui se trouve exprimée dans le texte que nous devons conserver.
C'est la raison pour laquelle le groupe libéral vous invite à rejeter la proposition de la minorité.

Engler Rolf (C, AI), Berichterstatter: Die Minderheit Rechsteiner Paul möchte mit ihrem Antrag, Absatz 3 aufzuheben, nicht nur eine Ausdehnung auf Administrativfiskaldelikte, sondern auch eine Ausdehnung auf Währungs- und Wirtschaftsdelikte. Darüber haben wir jetzt eigentlich nicht diskutiert; aber das ist auch ein gewichtiger Punkt, den es hier doch noch zu behandeln gilt.
Zur Behauptung von Herrn Ziegler, die Banken hätten sich vehement mit dem letzten und hintersten von uns auseinandergesetzt, muss ich sagen, dass dies nicht zutrifft. Ich muss das hier der Korrektheit halber sagen. Ich teile natürlich Ihre Auffassung nicht, dass man sagen könne, bei der Verbrechensbekämpfung erhalte ein Richter oder ein Verfolgungsbeamter die Absolution. Auch er hat sich selbstverständlich an unsere Verfahrensnormen zu halten. Die SP setzt sich zu Recht immer wieder und vehement auch für die einzelnen ein, für die Rechte des einzelnen, auch für die Verteidigungsrechte. Ich möchte Sie doch bitten, das hier auch zu sagen.
Ich glaube, Herr Rechsteiner vertritt hier ein für ihn altes Postulat. Nur vertritt er dieses alte Postulat am falschen Ort. Das ist die Crux der Sache. Ich möchte Ihnen auch begründen, wieso er hier eine politische Debatte vom Zaun reisst, die gar nicht hierher gehört: Das Rechtshilfegesetz ist ein Gesetz, das nur subsidiär zur Anwendung kommt. Es kommt nur dann zur Anwendung, wenn wir keine Verträge haben. Mit jenen Staaten aber, die uns nahestehen, die ein Rechtssystem haben, das unserem gleicht, haben wir im Normalfall auch ein Rechtshilfeabkommen. Es ist nicht verständlich, dass wir ausgerechnet mit jenen Staaten, die uns am entferntesten sind, für deren Rechtssystem wir am wenigsten haften können, eine Öffnung haben sollen, die weit über unsern Normenstandard hinausgeht.
Wir haben hier eine Einschränkung, indem wir Rechtshilfe nur so weit anbieten, als die Delikte auch in der Schweiz strafbar sind. Hier geht es doch letztlich um die Frage, was im ordentlichen, im gemeinen Strafrecht in der Schweiz strafbar sein soll. Es geht um die Frage, wie weit bei Administrativdelikten – wenn zum Beispiel die Ehefrau eine Steuererklärung nicht unterschreibt – Rechtshilfe geboten werden soll; das wäre bei diesem Beispiel eine Absurdität. Das möchte selbst Herr Rechsteiner nicht. Letztlich konzentriert sich die Frage darauf, ob wir in unserem innerstaatlichen Recht eine Falschdeklaration als strafbar bezeichnen wollen oder nicht. Herr David hat zu Recht darauf hingewiesen, dass wir für organisiertes Verbrechen, für Steuerbetrug, selbstverständlich Rechtshilfemöglichkeiten haben.
Die Ausdehnung auf Straftaten, die in der Schweiz als solche nicht dem ordentlichen, gemeinen Strafrecht unterstehen, müssen wir für dieses generell und subsidiär anzuwendende Gesetz ablehnen. Ich glaube, wir hätten zuerst die innerstaatliche Diskussion zu führen und dann die Staatsverträge anzupassen, wenn man das überhaupt tun wollte.
Aber entscheidend ist – das scheint mir doch von grosser Bedeutung –, dass die Minderheit Rechsteiner Paul mit der Streichung auch noch eine Ausdehnung auf alle währungs-, handels- und wirtschaftspolitischen Entscheide bewirken möchte. Damit käme unsere Justiz, ja schon die Strafverfolgungsbehörde, in einen Konflikt, weil sie dann die Politik anderer Staaten zu beurteilen hätte. Ich glaube, das wäre auch neutralitätspolitisch ein derart gravierender Verstoss, dass wir dies hier nicht einfach so akzeptieren können. Das sind doch schwerwiegende Probleme.
Ich muss Ihnen deshalb empfehlen, mit der Mehrheit zu stimmen und den Minderheitsantrag Rechsteiner Paul abzulehnen.

de Dardel Jean-Nils (S, GE), rapporteur: Cette question revient évidemment sur la table chaque fois que l'on parle de l'entraide judiciaire pénale et du système bancaire suisse. Cela soulève toujours pas mal de passions et de détermination, mais, à mon avis, cela n'autorise pas les dérapages. Quand Mme Sandoz fait un rapprochement entre M. Ziegler et la mafia, sous prétexte de plaisanterie, j'estime que c'est plus que du dérapage et que cela confine au déraillement.
La minorité de la commission considère que rien ne ressemble davantage au blanchissage de l'argent du crime que les canaux financiers qui sont utilisés pour l'évasion fiscale au plan international. C'est pour cette raison essentiellement, ainsi que pour des raisons liées à la solidarité avec le tiers monde – la lutte contre le fait que le tiers monde est souvent mis à sac par l'évasion fiscale –, qu'est déposée la proposition de minorité. Mais la majorité de la commission ne partage pas cet avis. D'abord, s'il y a faux dans les titres ou escroquerie en matière fiscale, l'entraide judiciaire internationale est accordée, même avec l'article 3 alinéa 3 maintenu dans le projet. Ensuite, elle estime que la simple évasion fiscale n'est pas poursuivie pénalement en Suisse et que la loi ne doit pas donner davantage à l'autorité étrangère qu'elle ne donne à l'autorité suisse pour des affaires fiscales intérieures.
Par 13 voix contre 9, la majorité de la commission vous demande donc de maintenir l'alinéa 3. Personnellement, je voterai la proposition de la minorité.

Koller Arnold, Bundesrat: Herr Ziegler hat gesagt, ich würde die Strafverfolgungsbehörden nicht tatkräftig unterstützen. Ich kann für mich in Anspruch nehmen, dass wir – ich mit Ihnen zusammen – als erstes Land in Europa eine Strafnorm gegen die Geldwäscherei geschaffen haben. Wir haben nachher miteinander neue Straftatbestände über das organisierte Verbrechen geschaffen. Diese neuen Straftatbestände haben wegen des Erfordernisses der beidseitigen Strafbarkeit auch die Rechtshilfe ganz entscheidend erleichtert. Es stimmt deshalb einfach nicht, wenn man jetzt verallgemeinernd sagt, wir würden im Fall von Geldern krimineller Herkunft oder gar von Geldern aus dem organisierten Verbrechen keine Rechtshilfe leisten. Genau das Gegenteil ist der Fall: Wir leisten Rechtshilfe bei allen diesen Tatbeständen, und die neuen Tatbestände, die wir geschaffen haben, sind keine Papiertiger.
Wir haben in den letzten Jahren Hunderte von Millionen Dollar eingezogen und den ersuchenden Staaten übermittelt. Das jüngste Beispiel, das mir gerade in den Sinn kommt, ist der berühmte Fall Nasser, Angehöriger des kolumbianischen Drogenkartells. Dabei wurden weit über 150 Millionen Dollar

bei schweizerischen Banken eingezogen und an den ersuchenden Staat zurückgegeben. Sie haben wahrscheinlich gestern auch gelesen, dass das Bundesgericht meine Bundesanwältin geschützt hat und dass nun gegenüber Fininvest keinerlei Hindernisse mehr bestehen, so dass wir auch im Fall Berlusconi Rechtshilfe leisten können.
Es geht einfach nicht an, dass man so tut, als ob das, was wir in den letzten Jahren auf diesem Gebiet miteinander geleistet haben, nichts wäre! Im Gegenteil, ich stelle fest, dass wir in diesem Bereich so weit gegangen sind wie kein anderes mir bekanntes Land. Beispielsweise sind wir bei der Einziehung der Gelder des organisierten Verbrechens an die äusserste Grenze dessen gegangen, was im Hinblick auf die Unschuldsvermutung der Europäischen Menschenrechtskonvention überhaupt noch vertretbar ist. Gerade jüngst hat mir mein deutscher Kollege gesagt, er würde es aus rechtsstaatlichen Gründen nicht wagen, in der Beweislastumkehr so weit zu gehen, wie wir das mit unseren neuen Normen zur Einziehung gegenüber dem organisierten Verbrechen getan haben. Dann stimmt natürlich in dieser Verallgemeinerung auch nicht, dass wir bei Fiskaldelikten keine Rechtshilfe leisteten. Auch hier muss man, wenn man sorgfältig arbeitet, wirklich unterscheiden. Es ist schon klar gesagt worden: Bei Abgabebetrug leisten wir Rechtshilfe. Dieser Abgabebetrug, wie er im Verwaltungsstrafrecht umschrieben ist, erfasst sowohl Steuern, und zwar direkte wie indirekte, als auch Zölle, Gebühren und Lenkungsabgaben; es kommt also tatsächlich nicht auf die Bezeichnung der entsprechenden Steuern an. Massgeblich ist auf diesem heiklen Gebiet der Steuerdelikte allein das, was bundesrechtlich als Abgabebetrug festgelegt ist, weil wir auch wissen, dass im Steuerstrafrecht zwischen den Kantonen relativ grosse Unterschiede bestehen. Aber um eine einheitliche Rechtshilfe zu realisieren, wird hier allein auf den bundesrechtlichen Begriff des Abgabebetruges abgestellt.
Es geht daher nur noch um die Fälle der Steuerhinterziehung. Dabei müssen wir festhalten, dass die Steuerhinterziehung nicht nur in der Schweiz – wenigstens in den allermeisten Kantonen –, sondern sogar in der EU als ein Administrativvergehen und nicht als ein strafrechtliches Vergehen behandelt wird. Das Misstrauen zwischen den Staaten auf dem Gebiete der reinen Steuerhinterziehung ist offenbar so gross, dass es nicht einmal der EU gelungen ist, hier eine einheitliche Praxis zu schaffen. Wir würden, das ist auch schon gesagt worden, gegenüber dem Ausland insofern weiter gehen, als wir eine innerstaatlich befriedigende Regelung haben. Das kann nicht Sinn der Gesetzgebung sein. Der Weg muss hier eindeutig der bilaterale oder multilaterale Weg sein, und zwar zwischen Staaten, die auch im Hinblick auf das Recht auf diesem Gebiet eine Wertegemeinschaft darstellen. Davon sind wir leider heute nicht nur in der Schweiz, sondern auch in der EU und im Rahmen des Europarates noch weit entfernt.
Das sind die Gründe, weshalb Ihnen der Bundesrat empfiehlt, hier der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

Namentliche Abstimmung – Vote nominatif
(Ref.: 0174)

Für den Antrag der Mehrheit stimmen:
Votent pour la proposition de la majorité:
Bangerter, Bezzola, Binder, Bircher Peter, Blaser, Blocher, Bonny, Borer Roland, Bortoluzzi, Brunner Toni, Caccia, Christen, Columberg, Comby, Couchepin, David, Dettling, Ducrot, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard Anton, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Engler, Epiney, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Filliez, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Freund, Frey Claude, Friderici Charles, Giezendanner, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Guisan, Gusset, Hasler, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Hess Peter, Imhof, Keller Rudolf, Kofmel, Kühne, Kunz, Langenberger, Leu Josef, Loeb François, Loretan Otto, Maitre, Maspoli, Maurer, Meier Samuel, Moser, Müller Erich, Nebiker, Oehrli Fritz Abraham, Pelli Fulvio, Philipona, Raggenbass, Randegger, Ruckstuhl, Ruf, Rychen, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Scherrer Jürg, Scherrer Werner, Scheurer Rémy, Schlüer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Simon, Speck, Spoerry, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Straumann, Stucky, Suter, Theiler, Tschopp, Tschuppert Karl, Vallender Dorle, Vetterli, Vogel Daniel, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wiederkehr, Wittenwiler, Zwygart (100)

Für den Antrag der Minderheit stimmen:
Votent pour la proposition de la minorité:
Aeppli Wartmann Regine, Alder, von Allmen, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlin, Béguelin, Berberat, Bodenmann, Borel François, Bühlmann, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, de Dardel, Dormann, Fasel Hugo, von Felten, Goll, Gonseth, Grobet, Gross Jost, Gysin Remo, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hilber, Hollenstein, Hubacher, Hubmann, Jeanprêtre, Jöri, Jutzet, Ledergerber, Leemann, Leuenberger Ernst, Maury Pasquier Liliane, Meier Hans, Meyer Theo, Müller Hemmi Vreni, Ostermann, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth Maria, Ruffy, Schmid Odilo, Semadeni, Spielmann, Stamm Judith, Strahm Rudolf, Stump, Teuscher, Thanei, Thür, Vermot, Vollmer, Weber Agnes, Zbinden, Ziegler Jean, Zisyadis (62)

Stimmen nicht – Ne votent pas:
Aguet, Aregger, Baumann Alexander, Baumberger, Bührer Gerold, Cavadini Adriano, Deiss, Diener, Dreher, Ehrler, Eymann Christoph, Fankhauser, Föhn, Frey Walter, Fritschi Oscar, Gadient, Grendelmeier, Gross Andreas, Günter Paul, Gysin Hans-Rudolf, Haering Binder, Hochreutener, Jans, Lachat, Lauper, Lötscher, Marti Werner, Mühlemann, Nabholz, Pidoux, Pini, Ratti, Schenk, Steiner Rudolf, Tschäppät Alexander, Wyss William, Zapfl (37)

Präsident, stimmt nicht – Président, ne vote pas:
Leuba (1)

Art. 4; 5; 8 Abs. 2
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 4; 5; 8 al. 2
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 10
Antrag der Kommission
Aufheben
Proposition de la commission
Abroger

de Dardel Jean-Nils (S, GE), rapporteur: Je m'en tiendrai à quelques mots pour expliquer les raisons pour lesquelles nous avons abrogé, en commission, l'article 10.
Avec l'évolution de la jurisprudence, la notion de tiers non impliqué s'est rétrécie au point de devenir pratiquement caduque. C'est pourquoi nous proposons de biffer l'alinéa 1er.
En ce qui concerne l'alinéa 2, le projet prévoyait une sorte de clause de sauvegarde en faveur des intérêts essentiels de l'économie suisse, mais l'article 1a du projet, que nous avons adopté, prévoit une clause pratiquement identique, raison pour laquelle nous proposons aussi de biffer l'alinéa 2.

Angenommen – Adopté

Art. 11 Abs. 1; 12 Abs. 2
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 11 al. 1; 12 al. 2
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 15 Abs. 3, 4
Antrag der Kommission
Abs. 3
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Abs. 4
.... fristgerecht stellt.
Diese Bestimmung findet keine Anwendung, wenn der Geschädigte im ausländischen Staat keine diesem Gesetz entsprechende Entschädigung verlangen oder ihm nicht zugemutet werden kann, in diesem Staat ein Entschädigungsverfahren einzuleiten.

Art. 15 al. 3, 4
Proposition de la commission
Al. 3
Adhérer au projet du Conseil fédéral
Al. 4
.... les délais prévus.
Cette disposition n'est pas applicable si le lésé ne peut obtenir, dans l'Etat étranger, une indemnité conforme à celle prévue dans la présente loi, ou que l'on ne peut raisonnablement exiger de lui qu'il introduise une procédure d'indemnisation dans cet Etat.

Engler Rolf (C, AI), Berichterstatter: Erlauben Sie mir zu Artikel 15 eine Bemerkung. Auf der Fahne hat sich im deutschen Text ein Fehler eingeschlichen. Im Antrag der Kommission zu Absatz 4 fehlt das Wort «nicht»: «Diese Bestimmung findet keine Anwendung, wenn der Geschädigte im ausländischen Staat keine diesem Gesetz entsprechende Entschädigung verlangen kann oder ihm nicht» – hier müsste das Wort «nicht» eingefügt werden – «zugemutet werden kann, in diesem Staat ein Entschädigungsverfahren einzuleiten.»
Es geht hier um das Prinzip, welches der Bundesrat nach dem Vorstoss von Herrn Fischer-Hägglingen (Postulat 93.3476) eingeführt hat, dass man auf Entschädigungen verzichten kann, wenn der ausländische Staat das Begehren zurückzieht oder wenn nicht fristgerecht ein entsprechendes Ersuchen gestellt wird. Dann ist es am Geschädigten, das Entschädigungsbegehren in dem Staat geltend zu machen, der dieses Gesuch fälschlicherweise oder zu Unrecht gestellt oder nicht rechtzeitig begründet hat. Es kann aber ausnahmsweise Fälle geben, wo es möglich sein muss, auch in der Schweiz Entschädigungen zu verlangen. Die Kommission hat diese Änderung eingefügt.

de Dardel Jean-Nils (S, GE), rapporteur: Quelques mots pour expliquer les raisons pour lesquelles la commission a modifié l'alinéa 4 de l'article 15 en y ajoutant une phrase. Le projet du Conseil fédéral voulait réduire ou même supprimer la responsabilité causale de la Confédération lorsque la détention injustifiée est causée par la faute de l'Etat étranger. La commission, par 14 voix contre 3 – et avec 5 abstentions, il est vrai –, a estimé que le Conseil fédéral allait trop loin et que la victime devait être indemnisée par la Suisse si elle n'était pas en mesure, selon une prévision raisonnable, d'obtenir une indemnité dans l'Etat étranger. Il s'agit en fait d'une proposition qui a été reprise mot pour mot du rapport de 1991 du groupe interdépartemental de travail.

Angenommen – Adopté

Art. 17 Abs. 1, 3, 5 (neu)
Antrag der Kommission
Abs. 1
.... im Fall von Artikel 1a.
Abs. 3
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Abs. 5 (neu)
Es kann auch über die Zulässigkeit der Rechtshilfe und die Ausführung gemäss Artikel 79a entscheiden.

Art. 17 al. 1, 3, 5 (nouveau)
Proposition de la commission
Al. 1
.... à l'article 1a.
Al. 3
Adhérer au projet du Conseil fédéral
Al. 5 (nouveau)
Il peut aussi décider de l'entrée en matière et de l'exécution conformément à l'article 79a.

Abs. 1, 3 – Al. 1, 3
Angenommen – Adopté

Abs. 5 – Al. 5

Engler Rolf (C, AI), Berichterstatter: Artikel 17 Absatz 5 steht ebenso wie Artikel 17a Absatz 2 im Zusammenhang mit Artikel 79a. Ich möchte Ihnen beliebt machen, dass wir im Zusammenhang mit Artikel 79a darüber befinden.

Verschoben – Renvoyé

Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu

Sammeltitel – Titre collectif

Bundesfinanzen 1996
Finances fédérales 1996

95.050

Voranschlag der Eidgenossenschaft 1996
Budget de la Confédération 1996

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 2613 hiervor – Voir page 2613 ci-devant
Beschluss des Ständerates vom 20. Dezember 1995
Décision du Conseil des Etats du 20 décembre 1995

A. Finanzrechnung
A. Compte financier

Finanzdepartement – Département des finances

614 Personalamt
Antrag der Kommission
3010.004 Stellenkontingent des Bundesrates/Lohnopfer, Etatpersonal
Mehrheit
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
Minderheit
(Blocher und 8 Mitunterzeichnende)
Festhalten

614 Office du personnel
Proposition de la commission
3010.004 Contingent des places en réserve du Conseil fédéral/«sacrifice salarial», personnel permanent
Majorité
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité
(Blocher et 8 cosignataires)
Maintenir

B. Bundesbeschluss I über den Voranschlag für das Jahr 1996
B. Arrêté fédéral I concernant le budget pour l'année 1996

Art. 2 Abs. 1
Antrag der Kommission
Mehrheit
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
Minderheit
(Blocher und 8 Mitunterzeichnende)
Festhalten

Art. 2 al. 1
Proposition de la commission
Majorité
Adhérer à la décision du Conseil des Etats
Minorité
(Blocher et 8 cosignataires)
Maintenir

Leuenberger Ernst (S, SO), Berichterstatter: Ich bedaure, dass der Herr Finanzminister nicht da ist, weil die letzte noch verbliebene Differenz eine ist, die ihn sehr hautnah angeht. Es geht um den Personalbestand. Sie erinnern sich, dass wir im Nationalrat zweimal klar verlangt haben, dass 400 Stellen zurückgegeben werden. Die Argumentation ist Ihnen vorgetragen worden. Sie erinnern sich, dass der Ständerat ursprünglich gesagt hat, es müssten 252 Stellen zurückgegeben werden. Er hat dann die Zahl – im Sinne eines Kompromisses – auf 300 erhöht, nachdem der Bundesrat sehr eindrücklich und sehr eindringlich darauf hingewiesen hatte, dass er die Stellen braucht, um die Aufgaben, die ihm vom Parlament übertragen worden sind, erfüllen zu können.
Die Situation ist nun die: Heute früh hat der Ständerat in bezug auf die Differenz mit dem Umdrehungszähler in der Rubrik 606, Zollverwaltung, unseren Beschlüssen nachgegeben. Diese Differenz existiert nicht mehr. Hingegen hat er eindeutig, nämlich mit 26 zu 9 Stimmen, an seinem Beschluss, es seien bloss 300 Stellen zurückzugeben, festgehalten.
Sie geben sich Rechenschaft darüber, dass dies nun die letzte Runde ist. Sollten wir uns in dieser Runde nicht einigen, muss eine Einigungskonferenz stattfinden. Sie werden gewiss auch dieses Faktum in Ihre Beurteilung einbeziehen.
Wir haben nun die Situation, dass die Finanzkommission des Nationalrates heute getagt hat und Ihnen mit 14 zu 8 Stimmen beantragt, dem Ständerat zuzustimmen, sich also mit der Rückgabe von 300 Stellen begnügen will. Sie werden einen Sprecher der Minderheit hören, der den ursprünglich Antrag des Nationalrates vertritt. Die Differenz zwischen den beiden Positionen beträgt 100 Stellen oder – in Franken ausgedrückt – 10 Millionen Franken.
Die Mehrheit der Finanzkommission beantragt Ihnen also Zustimmung zum Ständerat und damit die Ausräumung der letzten Differenz. Sie begründet das so, dass dem Stellenbegehren des Bundesrates entgegengekommen werden müsse, weil es doch stark ausgewiesen sei. Sie erinnern sich, dass der Bundesrat darauf hingewiesen hat, dass er bei der Steuerverwaltung zusätzliche Stellen braucht. Er hat darauf hingewiesen, dass er für die Umsetzung des Kartellgesetzes zusätzliche Stellen braucht. Er hat auch auf die Umsetzung des Zivildienstgesetzes hingewiesen.
Die nationalrätliche Finanzkommission beantragt Ihnen also mit 14 zu 8 Stimmen, dem Antrag des Bundesrates und des Ständerates zuzustimmen und diese letzte Differenz auszuräumen.

Epiney Simon (C, VS), rapporteur: Vous vous souvenez qu'hier, nous avions maintenu la décision de notre Conseil qui consistait à refuser au Conseil fédéral la possibilité d'utiliser les 400 unités qui étaient libérées au Département militaire fédéral. La commission espérait que le Conseil des Etats se rallierait à son point de vue. Malheureusement, le Conseil des Etats a maintenu à une très forte majorité, par 26 voix contre 9, sa décision de compromis consistant à réduire cette position à 300 unités, par rapport aux 200 postes contenus dans le projet du Conseil fédéral.
Dès lors, ce matin, notre Commission des finances s'est à nouveau réunie et a examiné la situation. Etant donné le nombre de navettes qui ont déjà eu lieu entre les Conseils, si nous n'acceptons pas la décision de compromis du Conseil des Etats de moins 300 unités, nous sommes contraints de passer par la Conférence de conciliation. Vous savez que cette procédure devrait rester exceptionnelle dans notre système bicaméral. La commission a pensé qu'il fallait, bien à contrecoeur pour certains d'entre nous, se ranger à la décision du Conseil des Etats. Dès lors, nous vous proposons d'en faire de même.
Nous avons estimé qu'il n'appartenait pas à une Conférence de conciliation d'intervenir pour une position budgétaire, car cela pourrait constituer dans le futur un fâcheux précédent, et parce que ce genre de conférence doit servir à éliminer des divergences qui sont importantes dans le cadre législatif, et non pas au niveau du budget.
C'est pour ces motifs qu'à contrecoeur, je le répète, pour certains d'entre nous, la majorité de la commission vous demande de vous rallier à la décision du Conseil des Etats et de refuser dès lors la proposition de la minorité.

Blocher Christoph (V, ZH), Sprecher der Minderheit: Ich mache Sie darauf aufmerksam, dass wir seit Jahren einen Auftrag haben, welcher uns auch vom Volk gegeben worden ist und den wir zu erfüllen versprochen haben. Er heisst «Personalplafonierung». Wir haben sogar ein entsprechendes Gesetz erlassen. Dieses Gesetz wird nicht eingehalten. Wir haben den Personalbestand seit Inkrafttreten des Gesetzes um 12 Prozent erhöht.
Es ist doch nicht die Meinung, dass wir Personalstellen, die wir im EMD reduzieren, an andere Orte verschieben. Jetzt erhöhen wir wieder um 100 Stellen. Das ist nicht in Ordnung. Wer in diesem Land arbeitet und Personal führt, weiss, dass in der hier vorhandenen grossen Personalmasse Stellen an einem Ort abgebaut und an einem anderen Ort eingesetzt werden können, ohne dass man den Gesamtbestand dauernd erhöht. Hier erhöhen wir aber. In einer solchen finanziellen Lage ist das unverantwortlich. Es ist nicht unsere Sache zu sagen, wer in der Bundesverwaltung wo Stellen braucht. Aber wir haben die Gesamtzahl der Stellen vorzuschreiben.
Nun weiss ich auch, dass man sich irgendwo einigen muss. Es ist der Vorschlag gemacht worden, man solle sich bei 350 Stellen einigen; das wäre die Mitte. Wenn Sie jetzt keine Differenz schaffen, sondern dem Ständerat einfach nachgeben, dann kann man diese Einigung nicht mehr erzielen. Darum bitte ich Sie, in der Frage dieser 400 Stellen festzuhalten. Wir erfüllen damit einen Auftrag des Volkes, und es bringt überhaupt keine Schwierigkeiten, in einer so grossen Verwaltung mit diesem Stellenabbau fertig zu werden.
Ich bitte Sie, dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Leuenberger Ernst (S, SO), Berichterstatter: Es ist soeben behauptet worden, der Personalbestand hätte insgesamt noch zugenommen. Das trifft in dieser Form nicht zu. Erinnern wir uns – ich glaube, Herr Blocher, wir sassen sogar gemeinsam in der Finanzkommission –: 1990/91 sagte die Finanzkommission, bis 1995/96 müsse der Gesamtpersonalbestand abnehmen. Dieses Ziel ist tatsächlich erreicht worden. Verglichen mit der Etatstellenzahl von 1991 ist die Etatstellenzahl im Budget 1996 eindeutig kleiner geworden.
Das habe ich zur Begründung des Mehrheitsantrages anführen wollen und bitte Sie, Mehrheit, Ständerat und Bundesrat zuzustimmen.

Villiger Kaspar, Bundespräsident: Ich will hier nicht zum dritten Mal im Detail das gleiche sagen.

Herr Blocher, ich habe in meinem vorherigen Departement den Tatbeweis erbracht, dass man in der Verwaltung rationalisieren kann, dass der Wille dazu besteht. Ich habe 5000 Stellen abgebaut – soviel werden es im ganzen sein –; das ist keine schöne Aufgabe. Ich habe Ihnen hier gesagt, dass ich bereit bin, alles daranzusetzen, dass die Bundesverwaltung reformiert wird, dass sie durchleuchtet wird, dass wir nach Reserven Ausschau halten, dass wir umstrukturieren. Ich habe damals mit dafür gesorgt, dass im EMD 400 Stellen abgebaut werden konnten – im Hinblick darauf, dass im Moment besondere Bedürfnisse bestehen, dass man Stellen braucht. Hätten wir damals nur 200 Stellen abgebaut, hätten Sie diese hier schön kassiert – in der Meinung, Sie hätten dem Bundesrat wieder einmal gezeigt, wo die Grenzen liegen. Wir hätten dann klammheimlich im Laufe des Jahres noch einige Stellen umpolen können. Wir sind hier, so habe ich den Eindruck, das Opfer unserer Transparenz geworden. Ich habe Ihnen auch gesagt, wo es im Moment besonders brennt: bei der Steuerverwaltung, bei der EVK. Wir müssen auch die neuen Gesetze umsetzen: das Börsengesetz, das Kartellgesetz; hinzu kommen die Telecom, der Zivildienst usw. Ich könnte Ihnen nochmals nachweisen, was in der Bundesverwaltung alles umgelagert worden ist.
Ich teile auch die Meinung, dass man bei der grossen Gesamtzahl nicht um zehn Stellen feilschen soll. Ich weise Sie aber darauf hin, dass ich immerhin bereit bin, Ihnen bis zur Hälfte entgegenzukommen. Der Bundesrat hat Ihnen die Rückgabe von nur 200 Stellen beantragt, Sie wollten 400 Stellen, im Moment sind wir bei 300 Stellen; das muss einfach gehen. Ich habe langsam den Eindruck, dass wir tun, reformieren, machen und sagen können, was wir wollen: Sie wollen – einfach gesagt – Ihr Opfer haben. Das können Sie tun; wir akzeptieren jeden Antrag, den Sie uns stellen. Aber ich wäre auf der anderen Seite auch froh, wenn Sie uns hin und wieder das Vertrauen aussprechen würden: dass wir wissen, was wir zum Vollzug in diesem Laden brauchen, und dass wir alles daransetzen, Ihnen wieder Vorschläge zur weiteren Rationalisierung zu unterbreiten.
Ich bitte Sie, nun zu entscheiden, wie Sie wollen. Ich war aber relativ froh zu hören, dass die Mehrheit Ihrer Kommission für Einlenken auf den Beschluss des Ständerates ist.

Namentliche Abstimmung – Vote nominatif
(Ref.: 0180)

Für den Antrag der Mehrheit stimmen:
Votent pour la proposition de la majorité:
Aeppli Wartmann Regine, Alder, von Allmen, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlin, Béguelin, Berberat, Bircher Peter, Blaser, Bodenmann, Borel François, Bühlmann, Caccia, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, Christen, Comby, Couchepin, de Dardel, Dormann, Ducrot, Dünki, Dupraz, Durrer, Epiney, Fasel Hugo, von Felten, Filliez, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Grobet, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter Paul, Gysin Remo, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hess Peter, Hilber, Hochreutener, Hollenstein, Hubacher, Hubmann, Imhof, Jeanprêtre, Jutzet, Kühne, Langenberger, Ledergerber, Leemann, Leuenberger Ernst, Loretan Otto, Lötscher, Maury Pasquier Liliane, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Müller Hemmi Vreni, Nabholz, Ostermann, Pelli Fulvio, Philipona, Pini, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth Maria, Ruckstuhl, Ruffy, Sandoz Marcel, Schmid Odilo, Schmied Walter, Semadeni, Spielmann, Stamm Judith, Strahm Rudolf, Straumann, Stump, Suter, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät Alexander, Tschuppert Karl, Vermot, Vogel Daniel, Vollmer, Weber Agnes, Wiederkehr, Zapfl, Zbinden, Ziegler Jean, Zisyadis, Zwygart (100)

Für den Antrag der Minderheit stimmen:
Votent pour la proposition de la minorité:
Aregger, Bangerter, Baumberger, Bezzola, Binder, Blocher, Bonny, Borer Roland, Bortoluzzi, Brunner Toni, Cavadini Adriano, Deiss, Dettling, Dreher, Eberhard Anton, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Engler, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Friderici Charles, Gadient, Giezendanner, Gros Jean-Michel, Gusset, Hasler, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Keller Rudolf, Kofmel, Kunz, Leu Josef, Loeb François, Maitre, Maurer, Moser, Müller Erich, Nebiker, Oehrli Fritz Abraham, Raggenbass, Randegger, Rychen, Sandoz Suzette, Scherrer Jürg, Scheurer Rémy, Schlüer, Schmid Samuel, Seiler Hanspeter, Simon, Speck, Spoerry, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Stucky, Theiler, Vallender Dorle, Vetterli, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wittenwiler (69)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:
Ruf (1)

Stimmen nicht – Ne votent pas:
Aguet, Baumann Alexander, Bührer Gerold, Columberg, David, Diener, Ehrler, Eymann Christoph, Fankhauser, Frey Walter, Fritschi Oscar, Gross Andreas, Gysin Hans-Rudolf, Haering Binder, Jans, Jöri, Lachat, Lauper, Marti Werner, Maspoli, Mühlemann, Pidoux, Ratti, Schenk, Scherrer Werner, Steinegger, Steiner Rudolf, Tschopp, Wyss William (29)

Präsident, stimmt nicht – Président, ne vote pas:
Leuba (1)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

95.024

Internationale Rechtshilfe in Strafsachen. Staatsvertrag mit den USA
Entraide internationale en matière pénale. Traité avec les Etats-Unis d'Amérique

Fortsetzung – Suite
Siehe Seite 2620 hiervor – Voir page 2620 ci-devant

Art. 17a
Antrag der Kommission
Abs. 1
Mehrheit
Die zuständige Behörde erledigt die Ersuchen beförderlich, in der Regel innert neun Monaten. Sie entscheidet ohne Verzug.
Minderheit
(Poncet, Allenspach, Schmid Samuel, Stamm Luzi)
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2
.... Aufsichtsbehörde intervenieren oder das Verfahren übernehmen.
Abs. 3
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 17a
Proposition de la commission
Al. 1
Majorité
L'autorité compétente traite les demandes avec célérité, en règle générale dans un délai de neuf mois. Elle statue sans délai.
Minorité
(Poncet, Allenspach, Schmid Samuel, Stamm Luzi)
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2
.... de surveillance compétente ou reprendre lui-même la procédure.
Al. 3
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Abs. 1 – Al. 1

Schmid Samuel (V, BE), Sprecher der Minderheit: Ich nehme den Minderheitsantrag Poncet auf und beantrage Ihnen, dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen.
Der Unterschied zwischen dem Minderheits- und dem Mehrheitsantrag liegt darin, dass die Mehrheit die zuständige Behörde verpflichten will, in der Regel innert neun Monaten zu entscheiden. Unseres Erachtens ist eine derartige Präzisierung kontraproduktiv:
1. Vorerst einmal ist festzustellen, dass es ohnehin bloss um eine Ordnungsvorschrift geht: wenn neun Monate überschritten werden, passiert eigentlich nichts.
2. Ich verweise nochmals darauf, dass 95 Prozent oder mehr der 15 000 bis 20 000 Rechtshilfefälle pro Jahr die Verwaltung oder die Gerichte problemlos durchlaufen. Der Hinweis, dass man in der Regel neun Monate Zeit habe, ist all diesen Fällen eher hinderlich als förderlich. Jedenfalls wird er in der Tendenz eher dazu führen, dass die Frist annähernd ausgenutzt wird, weil man sie ja hat, und nicht dazu, dass ohne Verzug entschieden wird.
Insgesamt wollen wir alle dasselbe: Die Behörden sollen ohne Verzug entscheiden. Diese Richtlinie ist bereits im Text des Bundesrates enthalten. Wir glauben, dass die Formulierung der Mehrheit für diese Zielsetzung nicht mehr herausholt.
Ich bitte Sie, der Minderheit respektive dem Bundesrat zuzustimmen.

von Felten Margrith (S, BS): Hauptziel der Revision ist laut Botschaft die Beschleunigung des Rechtshilfeverfahrens. Dieses Beschleunigungsgebot soll nun in Artikel 17a ausdrücklich verankert werden. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Umsetzung ist jedoch recht halbherzig ausgefallen. Deshalb bitte ich Sie namens der SP-Fraktion, dem Vorschlag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen und den Antrag der Minderheit abzulehnen.
Jährlich gelten etwa 500 aller Rechtshilfebegehren als Problemfälle. Dazu zählen fast ausnahmslos die Verfahren, die umfangreiche Vermögensdelikte betreffen. Neben den ausgebauten Rekursmöglichkeiten ist es der Überlastung und Überforderung der zuständigen kantonalen Behörden zuzuschreiben, dass wichtige Rechtshilfeverfahren jahrelang verschleppt werden können. Der Bundesrat bestreitet diesen Missstand nicht. Er konnte sich jedoch nicht dazu aufraffen, wirklich griffige Bestimmungen zur Beschleunigung des Verfahrens vorzusehen. In diesem neuen Artikel 17a beschränkte er sich im wesentlichen auf Appelle an die zuständigen Behörden. Dies genügt jedoch nicht.
Dem Beschleunigungsgebot im innerstaatlichen Verfahren soll in zwei Punkten Nachdruck verschafft werden:
1. Die Rechtshilfegesuche sollen in der Regel innerhalb von höchstens neun Monaten abgeschlossen werden. Die interdepartementale Arbeitsgruppe hatte die zeitliche Zielvorgabe in ihrem Entwurf vorgesehen. Diese Zahl wurde aufgrund einer durchschnittlichen Evaluation der für die einzelnen Phasen des Verfahrens benötigten Zeit festgelegt. Diese konkrete Zeitangabe unterstützt das allgemeine Beschleunigungsgebot und macht im Falle von Verfahrensverschleppungen deutlich, dass dies dem Willen des Gesetzgebers widerspricht. Die Frist von neun Monaten soll also ausdrücklich verankert werden. Dies wurde auch im Postulat Dormann (91.3098) verlangt.
2. Bei ungerechtfertigten Verzögerungen soll der zuständigen Bundesbehörde nicht nur eine Interventionsmöglichkeit gegenüber den kantonalen Behörden eingeräumt werden, sondern auch die Kompetenz, das Verfahren zu übernehmen. Diese Kompetenzerweiterung zugunsten der Bundesbehörden drängt sich insbesondere dann auf, wenn die Verzögerungen auf kantonaler Ebene auf fehlende Routine und Fachkenntnisse zurückzuführen sind. Da kommt man mit Appellen, die Gesuche seien beförderlich zu behandeln, nicht sehr weit.
In den Kantonen Zürich, Genf und Tessin verfügen die Behörden über Spezialabteilungen mit der entsprechenden Routine; hier wird es wenig Probleme geben. Das Problem stellt sich in anderen Kantonen, die selten Rechtshilfegesuche zu bearbeiten haben. Nicht nur die Zusatzarbeit für die ohnehin überlasteten Untersuchungsrichterinnen und Untersuchungsrichter kann zu Verzögerungen führen, sondern auch die Tatsache, dass es sich rechtlich um recht komplexe Fälle von internationaler politischer Bedeutung handeln kann. Der Faktor Zeit spielt eine grosse Rolle. Wenn z. B. Bankkonten sichergestellt werden müssen, muss das schnell passieren, sonst ist das Geld sicher schon weg.
Zahlreiche hoffnungslos überforderte Kantonsbehörden werden eine Übernahme des Verfahrens durch die Bundesbehörden begrüssen.
Gegenüber den USA gilt die Bundeskompetenz schon jetzt. So konnte das Bundesamt Dokumente zu den Marcos-Geldern, auf welche die Philippinen fünf Jahre warten mussten, der US-Regierung bereits nach wenigen Monaten ausliefern. Eine zweite Marcos-Affäre kann sich die Schweiz nicht leisten.
Ich bitte Sie also, diesen zwei Verbesserungen zuzustimmen. Der Bundesrat ist in seinen Vorschlägen weit hinter die Vorgaben der PUK EJPD sowie den Entwurf der interdepartementalen Arbeitsgruppe von 1991 zurückgegangen. Er hat dem umsichtigen Entwurf der interdepartementalen Arbeitsgruppe sämtliche vorhandenen Zähnchen gezogen.
Setzen wir diese Zähnchen also wieder ein, damit wir glaubwürdig sind und ein Rechtshilfegesetz verabschieden können, das diesen Namen auch verdient! Die Verbesserungen bedeuten ein deutliches Signal gegenüber den kantonalen und ausländischen Stellen, dass es dem Gesetzgeber mit der Beschleunigung der Rechtshilfeverfahren Ernst ist.

Dormann Rosmarie (C, LU): Die CVP-Fraktion unterstützt ein beschleunigtes Verfahren in der internationalen Rechtshilfe. Wir wollen damit klar zum Ausdruck bringen, dass die internationale Rechtshilfe ihrem Namen – Recht auf Hilfe – besser gerecht wird. Obwohl der grösste Teil der Rechtshilfegesuche innert kurzer Fristen abgeschlossen wird, fallen gerade die grossen Geschäfte nicht unter diese Praxis. Ich erinnere an den Fall Marcos, der bald sein zehnjähriges Bestehen in unseren Justizmühlen feiert.
Die Absicht, Gesuche auf Rechtshilfe in der Regel innert neun Monaten zu entscheiden, macht die Einschränkung der heute uferlosen Beschwerdemöglichkeiten notwendig. Es ist schliesslich nicht neu, dass für die Behandlung von Fluchthilfegesuchen Fristen gesetzt werden. Ich erinnere Sie an die Vorgabe von sechs Monaten im Asylgesetz, während der in der Regel die Asylgesuche entschieden werden sollen. Dort sind Menschen betroffen, in der vorliegenden Sache geht es um Gelder. Aber beide haben eines gemeinsam: beide sind auf der Flucht.
Namens der CVP-Fraktion bitte ich Sie, in Artikel 17a mit der Mehrheit zu stimmen und damit zum Ausdruck zu bringen, dass die Behandlung von Rechtshilfegesuchen in der Regel innert neun Monaten abgeschlossen sein soll.

Engler Rolf (C, AI), Berichterstatter: Artikel 17a enthält das Gebot der raschen Erledigung. Es geht hier also um eine der Zielsetzungen des Gesetzes. Dieser Grundsatz wird wörtlich erwähnt, obwohl das Prinzip der beförderlichen Behandlung eigentlich zu den allgemeinen Verfahrensgrundsätzen gehört.
Die Mehrheit möchte nun noch eine Ergänzung vornehmen, indem eine Neun-Monate-Regelung hinzugefügt wird. Es ist richtig, dass es sich dabei um eine Ordnungsvorschrift handelt. Kollege Schmid Samuel hat darauf hingewiesen.
In der Beratung der Kommission stellten wir uns verschiedene Fragen: Einmal fragten wir uns, ob solche zeitliche Beschränkungen im schweizerischen Prozessrecht üblich sind.

Wir haben festgestellt, dass es derartige Regelungen z. B. beim Asylverfahren gibt. Wir haben aber ganze Bereiche – z. B. im Baubewilligungsverfahren –, wo es derartige Ordnungsvorschriften nicht gibt.
Dann haben wir uns die Frage gestellt, was mit den 95 Prozent der Fälle passiert, wo diese Neun-Monate-Regelung problemlos eingehalten werden kann. Führt es in diesen Fällen dann effektiv zu einer Verzögerung, weil man die Neun-Monate-Frist ausnützt? Wir sind mehrheitlich zum Schluss gelangt, dass dem nicht so sein wird, sondern dass die einfachen Fälle auch künftig speditiv erledigt werden.
Die Neun-Monate-Regelung hat demnach nurmehr Bedeutung für die 5 Prozent der schwierigen Fälle, die auch normalerweise sehr lange dauern. Hier hat die Neun-Monate-Regelung nur den Sinn, dass nach neun Monaten einmal Zwischenhalt gemacht werden muss und man schriftlich begründet, wieso und warum das Verfahren derart lange dauert.
Es kommt etwas Zweites hinzu: Wir haben in Artikel 79a dem Bund die Möglichkeit gegeben, den Kantonen unter gewissen Voraussetzungen das Verfahren zu entziehen. Artikel 17a könnte auch ein Indiz sein, dass der Bund einem Kanton, der für ein Verfahren zu lange braucht, die Kompetenz entziehen könnte.
Ich bin mit der Mehrheit der Meinung, dass diese Neun-Monate-Regelung in den 5 Prozent der schwierigen Fälle die Möglichkeit des Zwischenhaltes und die Pflicht zur Begründung bringt und damit gerade in den heiklen Fällen einen Fortschritt darstellt. Ich empfehle Ihnen, der Mehrheit zuzustimmen.

de Dardel Jean-Nils (S, GE), rapporteur: La majorité de la commission a considéré qu'il était indispensable de fixer un délai maximal pour la durée de la procédure. On ne peut pas entreprendre une révision légale qui a pour but de raccourcir les délais et de simplifier la procédure sans fixer formellement un délai d'une durée maximale pour toutes les opérations. Il est vrai qu'il s'agit d'un délai d'ordre et qu'il n'y a donc pas de sanction directe en cas de dépassement du délai. Mais l'expérience démontre aussi que la fixation d'un délai d'ordre dans la loi a incontestablement une influence et ne reste pas sans conséquences. Notamment, la jurisprudence peut déduire des conséquences, le cas échéant indirectes, à l'existence d'un tel délai d'ordre. On ne peut donc pas parler d'une disposition qui est purement symbolique.
Je rappellerai simplement que, par exemple, le Tribunal fédéral, dans l'affaire Berlusconi, vient de statuer dans des délais relativement rapides. Je pense que la proximité du débat parlementaire d'aujourd'hui a peut-être joué un certain rôle. Simplement pour dire que les injonctions même prétendument symboliques du législateur ne sont pas inutiles pour influencer le travail des juges.
Pour toutes ces raisons, la commission vous recommande, par 13 voix contre 5 et avec 1 abstention, d'accepter la proposition de la majorité.

Koller Arnold, Bundesrat: Es geht hier meines Erachtens nicht um eine Kardinalfrage. Wir sind uns ja alle einig, dass der eigentliche Zweck dieser Gesetzesrevision die Beschleunigung des Rechtshilfeverfahrens ist. Der Bundesrat verspricht sich diese Beschleunigung vor allem von der Ursachenbekämpfung. Wir setzen dort an, wo wir bisher Verzögerungen festgestellt haben: Wir schränken die Rechtsmittel ein, das heisst, wir lassen nur noch Rechtsmittel gegen die Schlussverfügung zu. Wir schränken die Beschwerdelegitimation, vor allem von Dritten, ein. Wir heben das Einspracheverfahren auf. Wir geben dem Bundesamt für Polizeiwesen die Kompetenz, bei interkantonalen Fällen, wo Kompetenzstreitigkeiten auftreten können, eine sogenannte einzige Leitbehörde zu bestellen. Diese Massnahmen werden schliesslich die erwünschte Beschleunigung bringen.
Die Mehrheit Ihrer Kommission verlangt dazu noch die Einführung dieser Neun-Monate-Regel. Ich zweifle daran, ob diese etwas bringt. Herr Schmid Samuel hat zu Recht gesagt, dass sie sogar kontraproduktiv sein könnte, indem sie auch in leichten Fällen dazu verleiten könnte, irgendwie ein Ruhekissen zu gewähren: Man hat ja neun Monate Zeit. Bei ganz komplexen Fällen würde diese Ordnungsvorschrift auch nicht verhindern, dass sie länger als neun Monate dauern. Das Malaise würde wahrscheinlich nur noch grösser.
Das ist der Grund, weshalb der Bundesrat mit Ihnen einig ist: Wir müssen beschleunigen. Wir haben die nötigen Mittel eingesetzt, um die Beschleunigung zu erreichen. Eine blosse Ordnungsvorschrift aber, an die auch keine Sanktion anknüpft, bringt unseres Erachtens nichts.
Deshalb empfehle ich Ihnen, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen.

Abstimmung – Vote
Für den Antrag der Mehrheit 77 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 38 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2
Verschoben – Renvoyé

Abs. 3 – Al. 3
Angenommen – Adopté

Art. 18; 20a; 21 Abs. 2–4; 22; 24; 25 Abs. 2, 5; 26; 27 Abs. 1; 28 Abs. 3; 34; 35 Abs. 2; 37 Abs. 2; 38 Abs. 1, 2; 44; 48 Abs. 2; 49 Abs. 2; 50 Abs. 1; 52 Abs. 1; 54; 55 Abs. 1, 3; 59; 63 Abs. 1–3; 65; 65a; 66 Sachüberschrift, Abs. 2; 67
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 18; 20a; 21 al. 2–4; 22; 24; 25 al. 2, 5; 26; 27 al. 1; 28 al. 3; 34; 35 al. 2; 37 al. 2; 38 al. 1, 2; 44; 48 al. 2; 49 al. 2; 50 al. 1; 52 al. 1; 54; 55 al. 1, 3; 59; 63 al. 1–3; 65; 65a; 66 titre médian, al. 2; 67
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 67a
Antrag der Kommission
Abs. 1
Ist die Tat schwerwiegend und von internationaler Tragweite, so kann eine Strafverfolgungsbehörde Beweismittel, die sie für ihre eigene Strafuntersuchung erhoben hat, unaufgefordert an eine ausländische Strafverfolgungsbehörde eines Staates übermitteln, mit dem eine Rechtshilfevereinbarung in Strafsachen besteht, wenn diese Übermittlung aus ihrer Sicht geeignet ist:
....
Abs. 2, 3, 5
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Abs. 4
Streichen

Antrag Schmid Samuel
Abs. 5
Streichen

Antrag Sandoz Suzette
Abs. 4, 5
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Abs. 6 (neu)
Jede unaufgeforderte Übermittlung ist in einem Protokoll festzuhalten.

Art. 67a
Proposition de la commission
Al. 1
Adhérer au projet du Conseil fédéral
(la modification ne concerne que le texte allemand)
Al. 2, 3, 5
Adhérer au projet du Conseil fédéral
Al. 4
Biffer

Proposition Schmid Samuel
Al. 5
Biffer

Proposition Sandoz Suzette
Al. 4, 5
Adhérer au projet du Conseil fédéral
Al. 6 (nouveau)
Toute transmission spontanée doit figurer dans un procès-verbal.

Sandoz Suzette (L, VD): L'article 67a illustre peut-être de manière particulièrement frappante le problème à résoudre que nous avons évoqué lors de l'entrée en matière, c'est-à-dire la recherche de cette espèce de quadrature du cercle: ne pas laisser les criminels impunis, assurer le respect du principe d'innocence jusqu'à preuve de la culpabilité, et – mais ça, c'est nous qui l'ajoutons dans l'alinéa 6 (nouveau) – essayer d'éviter quand même les risques d'abus de pouvoir de la part des autorités.
En effet, pour éviter que se développe trop facilement la grande criminalité internationale, il est probablement nécessaire d'introduire cette procédure nouvelle de la transmission spontanée qui donne la possibilité aux autorités judiciaires de transmettre des informations, ou des moyens de preuve, en dehors de la procédure d'entraide proprement dite. Mais vous pensez bien que si on donne cette possibilité de manière que les autorités puissent agir plus rapidement que ne le permet le respect de la procédure normale, il faut accorder certaines garanties à la personne poursuivie.
Le Conseil fédéral a essayé, dans le projet d'article 67a, de tenir compte de ceci, en distinguant les moyens de preuve d'une part, des informations d'autre part, et en distinguant les domaines dans lesquels ces deux notions s'appliquent. Transmettre des moyens de preuve, c'est transmettre, le cas échéant, le moyen de condamner. On ne sait pas si ces moyens de preuve sont transmis après qu'ils ont fait l'objet d'une procédure contradictoire, après qu'il y a eu la possibilité d'en vérifier le bien-fondé ou pas. C'est vrai que, quelquefois, il peut être nécessaire de transmettre rapidement ces moyens de preuve.
Mais comme c'est grave de les transmettre parce qu'ils peuvent avoir des conséquences lourdes dans d'autres pays pour les personnes concernées, il faut en exclure – ce que fait l'alinéa 4 du projet du Conseil fédéral – le domaine du secret. Dans ce domaine-là, on ne peut pas livrer des moyens de preuve en dehors d'une procédure d'entraide. La menace est trop grande par rapport aux droits de la personnalité, par rapport aux droits de l'innocent présumé tel jusqu'à ce qu'il soit prouvé coupable.
Comme le Conseil fédéral a considéré – et on ne peut s'empêcher de le suivre sur ce point – qu'il ne fallait pas pour autant que le domaine du secret soit totalement exclu d'une transmission spontanée, il a envisagé, à l'alinéa 5, la transmission spontanée d'informations. L'information, c'est un rapport, c'est une indication, ce n'est pas un moyen de preuve. C'est donc quelque chose de beaucoup plus léger.
Je pense que les alinéas 4 et 5 sont inséparables l'un de l'autre, et je dois dire que le travail qu'a fait la commission en gardant l'alinéa 5 et en biffant l'alinéa 4 est un travail de Gribouille, un travail illogique, parce qu'en maintenant l'alinéa 5 tout en biffant l'alinéa 4, cela signifie que non seulement elle autorise la transmission des moyens de preuve pour tout, y compris le domaine du secret, mais encore qu'elle admet de surcroît, pour le domaine du secret, la transmission de l'information. C'est quand même un peu beaucoup, il a dû y avoir erreur de sa part.
Les alinéas 4 et 5 sont incontestablement liés: si vous reprenez l'alinéa 4 qui est fondamental pour le respect de certains droits de la personne – encore une fois, on est présumé innocent jusqu'à ce que l'on soit prouvé coupable –, le domaine du secret est un domaine trop délicat pour que l'on puisse tolérer la transmission spontanée de moyens de preuve, alors l'alinéa 5 se justifie. Restons donc fidèles aux alinéas 4 et 5 du projet du Conseil fédéral.
Mais si le groupe libéral, dont je me fais l'interprète, propose aussi l'introduction d'un alinéa 6 (nouveau), c'est pour assurer une protection contre ce troisième risque que j'avais évoqué dans l'entrée en matière, à savoir le risque d'un abus d'autorité. Il faut une trace de la transmission spontanée quelque part dans les dossiers. L'alinéa 6 vous propose de rendre obligatoire la verbalisation de cette opération de transmission spontanée, et cet alinéa 6 est indispensable, quelle que soit la solution pour laquelle vous optez en fin de compte: que ce soit celle du Conseil fédéral, que je vous propose de suivre aux alinéas 4 et 5, d'accord avec le groupe libéral, ou que ce soit celle de la commission, l'alinéa 6 (nouveau) est la seule garantie qu'il n'y aura pas un arbitraire absolu dans cette transmission spontanée. Il faut qu'il reste une trace.
Voilà la raison des trois propositions que j'ai faites au nom du groupe libéral.

Schmid Samuel (V, BE): Ich beantrage Ihnen, den Antrag Sandoz Suzette zu unterstützen.
An sich gibt es zwei Systeme, die in sich logisch sein könnten: Entweder ist es jenes, das Frau Sandoz mit ihrem Antrag will, oder aber jenes, in dem beide Absätze gestrichen sind, also die Absätze 4 und 5. Absatz 6 gemäss Antrag Sandoz Suzette ist speziell zu behandeln. Weshalb? Auch wir gehen davon aus, dass die mit derartigen Geschäften betrauten Organe eine praktikable und vom Gesetzgeber abgesegnete Praxis in bezug auf diesen Informationsaustausch haben sollen. Sie sollen nicht im Dunkel- oder im Graubereich der Illegalität Informationen austauschen müssen. Aber diese Absicht kann nicht dazu führen, dass jetzt die Denunziation eigentlich absolut schrankenlos erfolgen kann, also auch in Bereichen, in denen wir im inländischen Recht unbestrittenermassen und zu Recht Berufsgeheimnisse etablieren und sie auch schützen. Was im inländischen Recht unter dem Berufsgeheimnis geschützt ist, das kann hier im internationalen Verkehr legal gebrochen werden. Nun funktionieren Telefonate nicht nur in eine Richtung, sie funktionieren auch in die andere Richtung. Mit anderen Worten: Der Geheimbereich kann beispielsweise durch mündliche Hinweise gegenüber dem Ausland geöffnet werden. Im Rückruf an eine andere Schweizer Amtsstelle wird er dann im Inland geöffnet. Damit ist das Berufsgeheimnis gebrochen. Hier stimmt etwas nicht. Ich möchte nicht so weit gehen und das Bemühen im Entwurf des Bundesrates generell bekämpfen und den ganzen Artikel zur Streichung beantragen.
Ich glaube, wir müssten hier Legalität schaffen, aber doch so klar, dass wir nicht ebenso berechtigte Interessen in bezug auf diesen Geheimbereich plötzlich durchlöchern oder überhaupt verunmöglichen. Der Antrag Sandoz Suzette, der davon ausgeht, dass Beweismittel in bezug auf den Geheimbereich nicht unter Artikel 67a Absätze 1 und 2 fallen, scheint mir begründet; Absatz 4 darf, mit anderen Worten, nicht gestrichen werden. Absatz 5 betrifft eigentlich nur die Information. Wenn er stehenbleibt, ist das System wieder nicht logisch. Entweder wird er gestrichen, wie ich es beantrage, oder aber er bleibt stehen, aber dann nur zusammen mit Absatz 4. Also ist mein Antrag in bezug auf Absatz 5 ein Eventualantrag zu demjenigen von Frau Sandoz. Wenn sie nicht obsiegen sollte – was diese Gefahr mit sich brächte, die ich jetzt beschrieben habe –, ist gemäss Eventualantrag über die zusätzliche Streichung von Absatz 5 zu entscheiden. Dann ist das System zwar noch nicht gerettet, aber in sich wieder logisch.
Ich bitte Sie, von dieser Präzisierung meines schriftlich ausgeteilten Antrages Kenntnis zu nehmen, und bitte im übrigen den Bundesrat, was auch passieren mag, sich doch dafür einzusetzen, dass die ganze Problematik bei der Lesung im Ständerat noch einmal à fond überlegt wird. Insgesamt scheint mir Artikel 67a noch nicht glücklich genug formuliert zu sein, damit wirklich auch das erreicht werden kann, was wir erreichen wollen, und damit nicht Rechtsinstitute aus den Angeln gehoben werden, die wir nicht relativieren oder gefährden wollen.

Ich bitte Sie in diesem Sinne, dem Antrag Sandoz Suzette zuzustimmen oder allenfalls, wenn er nicht durchkommt, meinen Eventualantrag zu Absatz 5 gutzuheissen.

Engler Rolf (C, AI), Berichterstatter: Ich muss auf Artikel 67a Absatz 1 zurückkommen. Die Kommission war einstimmig der Meinung, dass wir rechtsstaatliche Schranken brauchen. Der Bundesrat hat die Spontanrechtshilfe für alle Delikte grundsätzlich zugelassen und die Schranken in den Absätzen 4 und 5, also vor allem beim Beweismittel und im Geheimbereich, eingebaut. Wir wollten das nicht tun. Wir möchten nicht, dass einfach für alle Delikte ungeachtet der Schwere und der Bedeutung der Tat für einen Staat Rechtshilfe geleistet wird.
Deshalb haben wir in Absatz 1 Schranken eingebaut. Es handelt sich um drei Schranken: Einmal muss es sich um eine schwerwiegende Tat handeln, zum zweiten muss sie von internationaler Tragweite sein, und zum dritten leisten wir nur jenen Staaten Spontanrechtshilfe, mit denen wir einen Staatsvertrag, ein Rechtshilfeabkommen, haben. Damit sind gewisse Verfahren in diesen Staaten garantiert.
Diese Einschränkung war eine rechtsstaatlich wichtige Einschränkung. Wir sind aber mit den doch interpretationsbedürftigen Rechtsbegriffen der «schwerwiegenden Tat» und der «internationalen Tragweite» vom Tatbestandsmerkmal her noch nicht so weit, wie wir das gerne hätten. Wir wären sehr froh, wenn der Ständerat da noch etwas nachfassen und eine Verbesserung bewirken könnte.
Diese Einschränkung hatte zur Folge, dass wir gemäss Antrag zu Absatz 4 zulassen möchten, dass auch Informationen im Geheimbereich übermittelt werden können; dies im Gegensatz zum Bundesrat, der ein anderes Konzept beantragt. Wir haben auch lange darüber diskutiert, ob Absatz 5 ebenfalls zu streichen sei, und sind einheitlich zum Schluss gekommen, dass wir ihn nicht streichen möchten. So ist eine verfahrensmässige Kontrolle möglich, weil gerade diese Informationen aus dem Geheimbereich wiederum zur Begründung eines Rechtshilfegesuches gebraucht werden und damit verfahrensmässig die rechtsstaatlichen Schranken gezogen sind.
Frau Sandoz beantragt Ihnen zudem einen neuen Absatz 6. Wir haben das in der Kommission nicht diskutiert. Ich bin aber der Meinung, dass Frau Sandoz recht hat: Man muss eine Übermittlung grundsätzlich nachvollziehen können, eine Spur muss verfolgbar sein; man kann nicht einfach irgendwem, ohne Aktennotizen und ohne Spuren zu hinterlassen, Mitteilungen machen. Das gehört auch zu den Prinzipien des Strafrechts. Die Kommission wäre vermutlich mit diesem Antrag einverstanden gewesen. Persönlich werde ich ihn unterstützen.
Sie haben also über zwei Modelle abzustimmen: Da ist einmal das Modell des Bundesrates, wobei wir bereits über Absatz 1 befunden haben. Der Bundesrat wollte die Einschränkung beim Geheimbereich machen. Wir haben die Einschränkung bei Absatz 1 gemacht. Zum zweiten stellt sich die Frage: Wollen wir, nachdem wir schon bei Absatz 1 eine Einschränkung gemacht haben, bei Absatz 4 die zusätzliche Einschränkung einführen, dass wir im Geheimbereich keine Informationen weitergeben wollen?
Der Antrag Schmid Samuel hätte eine gewisse Konsequenz, weil auch in Absatz 5 der Geheimbereich tangiert wird. Mit diesem Antrag würde sicherlich wieder ein System gebildet, das in sich kohärent wäre.

de Dardel Jean-Nils (S, GE), rapporteur: Il faut être bien conscient que le problème de la transmission spontanée des informations et des moyens de preuve entre juges suisses et juges étrangers est un des problèmes essentiels de cette révision. C'est un des deux points sur lesquels les juges pénaux qui s'occupent de l'entraide judiciaire internationale dans notre pays insistent le plus.
1. Vous savez qu'effectivement, depuis quelques années, les juges de différents pays, surtout en Europe, ont pris l'habitude de collaborer parce qu'ils sont confrontés à des enquêtes dans leur pays respectif qui portaient finalement sur le même complexe de faits; incontestablement, seule une collaboration entre les juges pouvait aboutir à des résultats s'agissant d'affaires particulièrement embrouillées, délibérément embrouillées par les criminels qui utilisent les voies financières internationales.
2. Nous discutons aujourd'hui en fait uniquement du problème des renseignements financiers qui sont détenus par les banques, par les fiduciaires ou par les avocats d'affaires, donc par le système bancaire ou parabancaire. Sur tout le reste, il n'y a pas de discussion ni de divergence entre les différentes propositions.
Quelle est la première proposition? C'est celle de la majorité de la commission qui demande que les moyens de preuve puissent faire l'objet de transmissions spontanées entre juges, mais elle pose des conditions – il n'est pas vrai qu'il n'existe aucune garantie – qui sont retenues à l'alinéa 1er de l'article 67a. Soit dit entre parenthèses, ces conditions ont été imaginées à l'époque en commission par M. Poncet qui représentait le Parti libéral. Ces conditions sont que les faits doivent être graves, parce qu'on n'a pas voulu que sur des affaires même de dimension moyenne ou des cas bagatelles il y ait des transmissions spontanées par le juge. Il faut une portée internationale et, surtout, il faut que la Suisse soit liée par une convention d'entraide avec le pays tiers, ce qui donne précisément les garanties d'une justice conforme aux droits de la défense et aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme, d'autant plus que cette exigence existe également en application de l'article 2 de la présente loi.
De plus, il y a une condition supplémentaire et qui vaut non seulement, comme précisé à l'alinéa 5, pour les informations, mais également pour les moyens de preuve. Il faut que cette démarche spontanée du juge soit de nature à permettre dans le pays tiers l'ouverture d'une demande d'entraide avec la Suisse.
Je pense donc que les garanties sont bien données par la proposition de la majorité de la commission: ces garanties sont tout à fait suffisantes et donnent des assurances quant à l'application des règles essentielles des droits de la défense. Ce n'est pas en Suisse, s'agissant d'une procédure d'entraide qui est une fin de procédure d'exécution, qu'il faut ériger comme obstacle essentiel le principe de l'innocence présumée. Ce n'est pas au juge suisse de faire ce travail. Dans la mesure où nous avons affaire à une juridiction d'un Etat étranger qui respecte les droits de l'homme et qui respecte donc, par définition, la présomption d'innocence, c'est à ce juge-là de faire application de ce principe et nous n'avons pas, sous prétexte d'innocence présumée, à empêcher la transmission de documents et d'informations absolument capitales pour une poursuite pénale, s'agissant de crimes.
Que faut-il penser de la proposition Sandoz Suzette aux alinéas 4 et 5, qui en fait – je fais abstraction de l'alinéa 6 qu'elle veut rajouter, on en parlera plus tard – rétablit le projet du Conseil fédéral? A mon avis, cette proposition n'est pas conforme à la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime. L'article 10 de cette convention du Conseil de l'Europe, sur laquelle les juges pénaux fondent d'ailleurs toutes leurs exigences et leurs revendications par rapport à ce problème de transmission spontanée de moyens de preuve et d'informations, prévoit que les Etats sont o-bli-gés, véritablement obligés, de respecter la transmission spontanée des informations. C'est là que se pose alors un problème de vocabulaire extrêmement important.
Le Conseil fédéral, avec l'appui de Mme Sandoz, veut nous faire croire qu'il y a une distinction entre les informations d'une part, et les moyens de preuve d'autre part. Or, cette distinction n'existe pas dans la convention du Conseil de l'Europe, c'est une invention de l'administration fédérale. A mon humble avis – mais c'est aussi celui des juges pénaux de notre pays –, cette distinction ne joue pas parce qu'une information se doit d'être complète. Cela implique que l'on informe le juge du pays tiers du contenu exact des faits relatés. Il est évident qu'une information tronquée n'est pas intéressante

en matière de poursuite pénale; pour donner une information complète, il faut dire ce qu'il y a à l'intérieur des documents, sinon, on perd son temps, on ne fait pas de la justice, on protège les criminels. Cette distinction entre les moyens de preuve et l'information ne tient pas, à mon avis, au vu du droit international.
Quant à la proposition Schmid Samuel, c'est la pire de toutes. Elle viole ouvertement le droit international, car elle empêche non seulement la transmission des moyens de preuve, mais aussi la transmission de simples renseignements, de faits relatés de deuxième main, elle empêche toute transmission quelconque de renseignements, d'informations ou de moyens de preuve. Elle est tout à fait contraire à nos obligations internationales, elle constitue un obstacle total à une bonne collaboration entre les juges au niveau international.
Pour toutes ces raisons, je vous invite à voter la proposition de la majorité. Nous avons posé des conditions qui restreignent la transmission spontanée de moyens de preuve et d'informations par le juge. Ces conditions sont suffisantes, le système prévu par la majorité de la commission permet une bonne collaboration entre juges au plan international.

Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 13.00 Uhr
La séance est levée à 13 h 00

Zwölfte Sitzung – Douzième séance

Mittwoch, 20. Dezember 1995
Mercredi 20 décembre 1995

15.00 h

Vorsitz – Présidence:
Leuba Jean-François (L, VD)/Stamm Judith (C, LU)

95.024

Internationale Rechtshilfe in Strafsachen. Staatsvertrag mit den USA

Entraide internationale en matière pénale. Traité avec les Etats-Unis d'Amérique

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 2635 hiervor – Voir page 2635 ci-devant

Art. 67a (Fortsetzung) – Art. 67a (suite)

Koller Arnold, Bundesrat: Bei Artikel 67a geht es in der Tat um eine wichtige Neuerung im Rechtshilfegesetz, übrigens um eine Neuerung, wie sie schon in internationalen Verträgen vorgespurt wurde. In der Geldwäschereikonvention des Europarates findet sich eine analoge Bestimmung. Auch in der sogenannten Psychotropen- und Betäubungsmittelkonvention der Uno finden Sie eine ähnliche Bestimmung, die wir nun hier innerstaatlich regeln.
Worum geht es? Sie wissen, dass vor allem das organisierte Verbrechen nach dem Prinzip der Arbeitsteilung und der Anonymität arbeitet und daher oft versucht, sich durch gezieltes Setzen von einzelnen Tatbestandselementen in den unterschiedlichen Ländern der Strafverfolgung zu entziehen. Als Gegenmittel sehen diese internationalen Konventionen und dieser neue Artikel 67a vor, dass die Strafverfolgungsbehörden auch unaufgefordert Beweismittel und Informationen austauschen können – allerdings nicht schrankenlos, denn wenn wir das schrankenlos gewähren würden, würde natürlich das ganze Rechtshilfeverfahren, wie wir es in diesem Gesetz vorsehen, unterlaufen. Deshalb haben wir in Artikel 67a ganz klar vorgesehen, dass diese unaufgeforderte Übermittlung von Informationen und Beweismitteln zwischen Gerichtsbehörden prinzipiell möglich sein muss, dass sie aber dort an ihre Limiten kommt, wo es wiederum um den Schutz von Geheimnissen geht. Im Geheimbereich dürfen unaufgefordert, spontan keine Beweismittel übergeben werden, weil sonst dieser gesamte Persönlichkeitsschutz der Betroffenen unterlaufen würde. Das ist der Sinn von Absatz 4 dieses Artikels, der auch von Frau Sandoz Suzette und von Herrn Schmid Samuel ganz klar herausgearbeitet worden ist.
Die Kommission für Rechtsfragen hat offenbar einen anderen Ansatz gesucht. Sie wollte auf der einen Seite das Anwendungsgebiet dieser spontanen, unaufgeforderten Übermittlung auf gewisse Taten von einer gewissen Schwere einschränken. Wenn Sie das anschauen, dann sehen Sie aber, dass es offensichtlich nicht gelungen ist, verlässlich nach rechtssicheren Kriterien zu bestimmen, bei welchen Delikten das möglich sein kann und bei welchen nicht. Und solch unbestimmte Rechtsbegriffe helfen nicht weiter, wenn es um die wichtige Frage der Abtrennung des spontanen Verfahrens gegenüber dem ordentlichen Rechtshilfeverfahren geht. Kommt dazu, dass der Antrag der Rechtskommission auf Streichung von Absatz 4 im Bereich dieser sogenannt schwereren Taten nun voll darauf hinausläuft, das ordentliche Verfahren und damit alle Verteidigungsmittel der Betroffenen zu unterlaufen. Denn es ist dann nicht mehr einzusehen, warum – wenn Strafverfolgungsbehörden spontan und unaufgefordert im Rahmen dieser schwereren Taten auch alle Beweismittel übergeben können, die den Geheimbereich betreffen – irgend eine Behörde noch ein Interesse am ordentlichen Strafverfahren hätte. Deshalb ist das Festhalten an diesem Absatz 4 ganz entscheidend. Ich glaube, man kann, Herr de Dardel, auch nicht sagen, es sei dann Sache der Betroffenen, sich im ersuchenden Staat zu verteidigen.
Es widerspricht natürlich nicht unserem Rechtsverständnis, dass wir betroffenen Bürgerinnen und Bürgern sagen: Ihr könnt euch dann in der Türkei oder irgendwo in einem anderen Staat vor den Gerichten verteidigen. Deshalb muss an dieser Schranke unbedingt festgehalten werden, obwohl das Mittel an sich sehr positiv ist. Es verstärkt eindeutig die Rechtshilfe im internationalen Bereich, vor allem zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens.
Es bleibt noch die Frage der Absätze 5 und 6. Herr Schmid Samuel hat die Befürchtung geäussert, dass der Absatz 5 zu einer Aushöhlung des ordentlichen Verfahrens führen könnte. Das ist klar nicht der Fall. Wenn Sie den Text des ganzen Artikels anschauen, unterscheiden wir sehr streng zwischen der Übergabe von Beweismitteln und der Übergabe von blossen Informationen.
Ich kann Ihnen das an einem Beispiel zeigen: Wenn Frau Carla del Ponte jüngst festgestellt hat, dass gegen den Bruder von Herrn Salinas nicht nur Verfahren in der Schweiz, sondern auch in Mexiko laufen, erlaubt dieser Artikel, dass der Staatsanwalt von Mexiko mit unserer Staatsanwältin die entsprechenden mündlichen Kontakte führt. Das kann nun dem Staatsanwalt in Mexiko erlauben, ein viel präziseres Rechtshilfeersuchen zu stellen. Aber das ist von jenem anderen Fall klar zu unterscheiden, wo die schweizerischen Behörden aufgrund solcher mündlicher Informationen hingehen und eigentliche Beweismittel, ohne die Möglichkeit der Verteidigung unter Beschwerde, an Mexiko ausliefern könnten. Der Artikel, wie ihn der Bundesrat präsentiert hat, hat daher eindeutig die innere Logik für sich.
Zum ergänzenden Antrag Sandoz Suzette: Dazu halte ich fest, dass dieser neue Absatz 6 nichts anderes als ordentliche Geschäftsführung festhält. Es liegt tatsächlich in der Pflicht solcher Behörden, wenn sie unaufgefordert Informationen oder Beweismittel übermitteln, dies schriftlich festzuhalten. Insofern kann ich dieser Ergänzung von Frau Sandoz ohne weiteres zustimmen.
Zusammenfassend bitte ich Sie, der Fassung gemäss Entwurf des Bundesrates, ergänzt durch den Antrag Sandoz Suzette, zuzustimmen und den Antrag der Kommission abzulehnen.
Ich anerkenne, dass man sich in der Kommission bemüht hat, dieses neue Instrument möglichst sachgerecht auszubilden, aber wenn ich mir auch einmal ein offenes Urteil erlauben darf: Dieser Versuch ist missglückt. Er würde vor allem wegen der Streichung von Absatz 4 dazu führen, dass das ganze ordentliche Verfahren im Geheimbereich unterlaufen werden könnte, und das kann nicht der Sinn sein. Auch Absatz 1 ist meines Erachtens missglückt, beispielsweise in jener Passage, wo Sie sagen: Eine solche unaufgeforderte Rechtshilfe könne nur dort gewährt werden, wo ein Abkommen vorliege. Das würde bedeuten, dass wir das beispielsweise bei den meisten südamerikanischen Staaten nicht anwenden könnten. Auch das wäre ein unerwünschter Nebeneffekt.
Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, dem Entwurf des Bundesrates und dem ergänzenden Antrag Sandoz Suzette zuzustimmen.

Abs. 1 – Al. 1

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	116 Stimmen
Für den Antrag des Bundesrates	17 Stimmen

Ordnungsantrag – Motion d'ordre

Tschopp Peter (R, GE): Je sais que je suis myope, mais je crois que ma vue est encore à peu près normale. Je demande qu'on revote. Ce n'est pas possible qu'il n'y ait eu que 17 voix contre je ne sais combien. Là, il y a quelque chose qui ne fonctionne pas avec la technique.

Abstimmung – Vote
Für den Ordnungsantrag Tschopp 57 Stimmen
Dagegen 72 Stimmen

Abs. 2, 3 – Al. 2, 3
Angenommen – Adopté

Abs. 4, 5 – Al. 4, 5

Abstimmung – Vote
Für den Antrag Sandoz Suzette 86 Stimmen
Für den Antrag der Kommission 51 Stimmen

Le président: Compte tenu ce vote la proposition Schmid Samuel à l'alinéa 5 est retirée.

Abs. 6 – Al. 6

Abstimmung – Vote
Für den Antrag Sandoz Suzette 112 Stimmen
Dagegen 27 Stimmen

Art. 71, 74
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 74a
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 74a
Proposition de la commission
Al. 1, 2, 4–6
Adhérer au projet du Conseil fédéral
Al. 3
La remise prévue par la présente disposition peut intervenir à tous les stades de la procédure étrangère sur décision définitive et exécutoire de l'Etat requérant.

Le président: A l'article 74a je vous signale qu'il y a une correction dans le texte français.

Angenommen – Adopté

Art. 75, 75a, 77–79
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 79a (neu)
Antrag der Kommission
Das Bundesamt kann über die Zulässigkeit der Rechtshilfe entscheiden und die Ausführung einer kantonalen Behörde übertragen oder selber über die Ausführung entscheiden, wenn:
a. das Ersuchen Ermittlungen in mehreren Kantonen erfordert;
b. die zuständige kantonale Behörde nicht in der Lage ist, innerhalb angemessener Frist einen Entscheid zu fällen; oder
c. es sich um komplexe oder besonders bedeutende Fälle handelt.

Art. 79a (nouveau)
Proposition de la commission
L'office fédéral peut statuer sur l'admissibilité de l'entraide et déléguer l'exécution à une autorité cantonale ou décider lui-même sur l'exécution:
a. lorsque la demande nécessite des investigations dans plusieurs cantons;
b. lorsque l'autorité cantonale compétente n'est pas en mesure de rendre une décision dans un délai raisonnable, ou
c. dans des cas complexes ou d'une importance particulière.

Engler Rolf (C, AI), Berichterstatter: Ich habe bereits bei der Behandlung der Artikel 17 und 17a auf diese Änderungen hingewiesen.
Wir haben im Rechtshilfeabkommen mit den USA eine generelle Kompetenz des Bundes und im IRSG grundsätzlich die Kompetenz der Kantone. Auch in den übrigen Rechtshilfeabkommen bleibt die Kompetenz bei den Kantonen.
Wir sind nun der Meinung, dass der Bund in gewissen Fällen die Möglichkeit haben muss, die Angelegenheit von den Kantonen zu übernehmen. Dies ist immer dann unproblematisch, wenn die Kantone dies wollen und vor allem, wenn mehrere Kantone involviert sind, weil dann ein Ersuchen dazu führt, dass ein Verfahren in verschiedenen Kantonen durchgeführt werden muss. Dann gibt es aber auch besonders komplizierte Fälle, in denen insbesondere kleine Kantone überfordert sind und deshalb dankbar wären, wenn sie die Angelegenheit dem Bund übergeben könnten. Wir haben diese beiden Fälle in den Buchstaben a und c behandelt.
Schwieriger wird es bei Buchstabe b, wo wir dem Bund die Möglichkeit geben wollen, die Angelegenheit eigentlich gegen den Willen eines Kantons zu übernehmen, wenn dieser sie verschleppt oder zu lange zuwartet. Die Kommission ist der Auffassung, dass allein schon die Existenz dieser Möglichkeit eine präventive Wirkung hat, indem die Kantone, die auf ihrer Zuständigkeit beharren möchten, dann aufgerufen sind, die Angelegenheit speditiv zu behandeln. Schon die Androhung des Entzuges allein wird bewirken, dass die Angelegenheit beschleunigt wird.
Ich habe in der Beratung den Eindruck gehabt, dass der Bundesrat wahrscheinlich mit den Buchstaben a und c noch einverstanden wäre, aber bei Buchstabe b Probleme sieht. Ich bin auch hier der Auffassung, dass diese Probleme im Zweitrat besprochen werden sollten. Vor allem die Variante in Buchstabe b muss noch einmal zur Sprache kommen. Sie wird im Ständerat auch sicherlich noch einmal diskutiert werden. Ich bin aber davon überzeugt, dass wir hier einen guten Mittelweg vorschlagen, der die Kompetenzen grundsätzlich bei den Kantonen belässt und vernünftige Ausnahmen erlaubt, vor allem, wenn sich die Kantone selbst überfordert fühlen oder froh sind, wenn der Bund die Koordination übernimmt.
In diesem Sinne bitte ich Sie, diesem Antrag der Kommission – es gibt keine Minderheit – zuzustimmen.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich stelle keinen Abänderungsantrag, aber ich möchte der politischen Fairness wegen doch kurz darstellen, worum es hier letztendlich geht.
Wir haben im Grunde genommen zwei sich widersprechende Tendenzen in der Rechtshilfe. Auf der einen Seite möchte man mehr zentralisieren, weil man sagt, vor allem kleinere Kantone seien überfordert. Entsprechend hat die Kommission für Rechtsfragen hier mit dem neuen Artikel 79a Antrag gestellt. Auf der anderen Seite haben wir eine genau gegenteilige Tendenz, indem man in der Praxis und teilweise auch aufgrund von Staatsverträgen immer mehr den sogenannten direkten Rechtshilfeverkehr zwischen den Behörden der Kantone und des Auslandes fördert. Das auch deshalb, um Zeit zu gewinnen und die Sache möglichst unkompliziert zu machen. Im europäischen Abkommen ist der Weg über das Bundesamt für Polizeiwesen noch eindeutig vorgeschrieben. Dagegen haben wir bereits mit Deutschland

einen Rechtshilfevertrag geschlossen, wonach zwischen der Schweiz und diesem Land der sogenannt direkte Verkehr gelten soll. Wir sind zurzeit daran, ein ähnliches Abkommen mit Frankreich vorzubereiten. Zu Recht verlangt das vor allem die Westschweiz in gleicher Weise für die Rechtshilfe mit Frankreich.
Es wird meines Erachtens Sache des Zweitrates sein, ein für allemal festzulegen, was wir wollen. Im Grunde genommen kann man nicht beides gleichzeitig haben.

Angenommen – Adopté

Art. 17 Abs. 5, 17a Abs. 2 – Art. 17 al. 5, 17a al. 2
Angenommen – Adopté

Art. 80
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 80a
Antrag der Kommission
Mehrheit
Abs. 1
Die ausführende Behörde erlässt eine begründete Eintretensverfügung, in welcher der Umfang der Rechtshilfe festgelegt ist, und ordnet die zulässigen Rechtshilfehandlungen an.
Abs. 2
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit I
(Iten Joseph, Allenspach, Comby, Ducret, Engler, Frey Claude, Poncet, Reimann Maximilian)
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 80a
Proposition de la commission
Majorité
Al. 1
L'autorité d'exécution rend une décision d'entrée en matière motivée, qui définit l'ampleur de l'entraide, et elle procède aux actes d'entraide admis.
Al. 2
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité I
(Iten Joseph, Allenspach, Comby, Ducret, Engler, Frey Claude, Poncet, Reimann Maximilian)
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Art. 80b, 80c
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Art. 80d
Antrag der Kommission
Mehrheit
Abs. 1
Erachtet die ausführende Behörde das Ersuchen als ganz oder teilweise erledigt, leitet sie die Vollzugsakten umgehend an die ersuchende Behörde weiter, falls
a. keine Beschwerde gegen die Eintretensverfügung erhoben wurde, oder
b. die Beschwerde gegen die Eintretensverfügung vollumfänglich erledigt ist.
Abs. 2
Gegen die Verfügung betreffend Weiterleitung von Gegenständen oder Vermögenswerten kann Beschwerde erhoben werden.

Minderheit I
(Iten Joseph, Allenspach, Comby, Ducret, Engler, Frey Claude, Poncet, Reimann Maximilian)
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 80d
Proposition de la commission
Majorité
Al. 1
Lorsque l'autorité d'exécution estime avoir traité la demande en totalité ou en partie, les actes d'exécution sont transmis sans autre à l'autorité requérante,
a. si aucun recours n'a été déposé contre la décision d'entrée en matière, ou
b. si le recours dirigé contre la décision d'entrée en matière a été entièrement liquidé.
Al. 2
Lorsque la transmission porte sur des objets de valeur ou sur des valeurs, elle fait l'objet d'une décision susceptible de recours.

Minorité I
(Iten Joseph, Allenspach, Comby, Ducret, Engler, Frey Claude, Poncet, Reimann Maximilian)
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Art. 80e
Antrag der Kommission
Mehrheit
Die Eintretensverfügung kann mit einer Beschwerde angefochten werden. Die Einreichung einer Beschwerde hat keine Wirkung auf den Verlauf des Rechtshilfeverfahrens.

Minderheit I
(Iten Joseph, Allenspach, Comby, Ducret, Engler, Frey Claude, Poncet, Reimann Maximilian)
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit II
(Schmid Samuel, Allenspach, Comby, Ducret, Frey Claude, Heberlein, Poncet, Vetterli)
Die Schlussverfügung kann zusammen mit den vorangehenden Zwischenverfügungen angefochten werden.

Art. 80e
Proposition de la commission
Majorité
La décision d'entrée en matière peut faire l'objet d'un recours. Le dépôt du recours n'exerce pas d'effet sur le déroulement de la procédure d'entraide.

Minorité I
(Iten Joseph, Allenspach, Comby, Ducret, Engler, Frey Claude, Poncet, Reimann Maximilian)
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité II
(Schmid Samuel, Allenspach, Comby, Ducret, Frey Claude, Heberlein, Poncet, Vetterli)
La décision de clôture et, conjointement avec celle-ci, les décisions incidentes antérieures peuvent faire l'objet d'un recours.

Art. 80f
Antrag der Kommission
Mehrheit
Abs. 1
Die Verfügungen der letztinstanzlichen kantonalen Behörde betreffend Eintreten oder Weiterleitung von Gegenständen oder Vermögenswerten unterliegen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht.
Abs. 2
Streichen

Minderheit I
(Iten Joseph, Allenspach, Comby, Ducret, Engler, Frey Claude, Poncet, Reimann Maximilian)
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit II
(Schmid Samuel, Allenspach, Comby, Ducret, Frey Claude, Heberlein, Poncet, Vetterli)
Abs. 2
Streichen

Art. 80f
Proposition de la commission
Majorité
Al. 1
Les décisions de l'autorité cantonale de dernière instance relatives à l'entrée en matière et à la transmission d'objets de valeur ou de valeurs peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral.
Al. 2
Biffer

Minorité I
(Iten Joseph, Allenspach, Comby, Ducret, Engler, Frey Claude, Poncet, Reimann Maximilian)
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité II
(Schmid Samuel, Allenspach, Comby, Ducret, Frey Claude, Heberlein, Poncet, Vetterli)
Al. 2
Biffer

Art. 80g
Antrag der Kommission
Mehrheit
Abs. 1
Die Verfügungen der ausführenden Bundesbehörde betreffend Eintreten oder Weiterleitung von Gegenständen oder Vermögenswerten unterliegen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht.
Abs. 2
Streichen

Minderheit I
(Iten Joseph, Allenspach, Comby, Ducret, Engler, Frey Claude, Poncet, Reimann Maximilian)
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit II
(Schmid Samuel, Allenspach, Comby, Ducret, Frey Claude, Heberlein, Poncet, Vetterli)
Abs. 2
Streichen

Art. 80g
Proposition de la commission
Majorité
Al. 1
Les décisions de l'autorité fédérale d'exécution relatives à l'entrée en matière et à la transmission d'objets de valeur ou de valeurs peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral.
Al. 2
Biffer

Minorité I
(Iten Joseph, Allenspach, Comby, Ducret, Engler, Frey Claude, Poncet, Reimann Maximilian)
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité II
(Schmid Samuel, Allenspach, Comby, Ducret, Frey Claude, Heberlein, Poncet, Vetterli)
Al. 2
Biffer

Art. 80h
Antrag der Kommission
Mehrheit
Abs. 1
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Abs. 2 (neu)
Werden von einer Bank Auskünfte über Geschäfte verlangt, welche sie im Auftrag und für Rechnung eines Kunden getätigt hat, so ist nur letzterer zur Ergreifung des Rechtsmittels berechtigt, soweit die in Absatz 1 vorgesehenen Bedingungen erfüllt sind.

Minderheit
(Heberlein, Allenspach, Ducret, Frey Claude, Poncet, Schmid Samuel, Vetterli)
Abs. 1
Zur Beschwerdeführung ist berechtigt:
....
b. wer persönlich von einer Rechtshilfemassnahme betroffen ist und ....

Antrag Sandoz Suzette
Abs. 2
Ablehnung des Antrages der Mehrheit

Art. 80h
Proposition de la commission
Majorité
Al. 1
Adhérer au projet du Conseil fédéral
Al. 2 (nouveau)
Si une banque doit fournir des renseignements concernant des opérations effectuées sur ordre et pour le compte d'un client, seul ce dernier a qualité pour agir dans les conditions prévues à l'alinéa 1er.

Minorité
(Heberlein, Allenspach, Ducret, Frey Claude, Poncet, Schmid Samuel, Vetterli)
Al. 1
....
b. quiconque est personnellement touché par une mesure ....

Proposition Sandoz Suzette
Al. 2
Rejeter la proposition de la majorité

Art. 80i
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Art. 80k
Antrag der Kommission
Mehrheit
Die Beschwerdefrist gegen die Eintretensverfügung oder die Verfügung betreffend die Weiterleitung von Gegenständen oder Vermögenswerten beträgt 30 Tage ab der schriftlichen Mitteilung der Verfügung.

Minderheit I
(Iten Joseph, Allenspach, Comby, Ducret, Engler, Frey Claude, Poncet, Reimann Maximilian)
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 80k
Proposition de la commission
Majorité
Le recours contre la décision d'entrée en matière ou la décision de transmission d'objets de valeur ou de valeurs est de 30 jours dès la communication écrite de la décision.

Minorité I
(Iten Joseph, Allenspach, Comby, Ducret, Engler, Frey Claude, Poncet, Reimann Maximilian)
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Art. 80l
Antrag der Kommission
Mehrheit
Abs. 1
Die Beschwerde gegen die Eintretensverfügung hat, unter Vorbehalt von Artikel 80d Absatz 1 Buchstabe b, keine aufschiebende Wirkung.
Abs. 2
Die Beschwerde gegen die Verfügung betreffend die Weiterleitung von Gegenständen oder Vermögenswerten hat aufschiebende Wirkung.
Abs. 3
Streichen

Minderheit I
(Iten Joseph, Allenspach, Comby, Ducret, Engler, Frey Claude, Poncet, Reimann Maximilian)
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit II
(Schmid Samuel, Allenspach, Comby, Ducret, Frey Claude, Heberlein, Poncet, Vetterli)
Abs. 3
Streichen

Art. 80l
Proposition de la commission
Majorité
Al. 1
Le recours contre la décision d'entrée en matière n'a pas d'effet suspensif, sous réserve de l'article 80d alinéa 1er lettre b.
Al. 2
Le recours contre la décision de transmission d'objets de valeur ou de valeurs a un effet suspensif.
Al. 3
Biffer

Minorité I
(Iten Joseph, Allenspach, Comby, Ducret, Engler, Frey Claude, Poncet, Reimann Maximilian)
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité II
(Schmid Samuel, Allenspach, Comby, Ducret, Frey Claude, Heberlein, Poncet, Vetterli)
Al. 3
Biffer

Art. 80m
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Art. 80n
Antrag der Kommission
Abs. 1
Streichen
Abs. 2
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 80n
Proposition de la commission
Al. 1
Biffer
Al. 2
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Art. 80o, 80p, 80q
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Le président: Aux articles 80a et suivants, deux conceptions s'opposent. Je précise que les propositions de la minorité II (Schmid Samuel) ont été retirées. Il ne reste donc que les propositions de la majorité et de la minorité I (Iten Joseph). Nous discuterons et nous voterons ensemble les articles 80a, 80d, 80e, 80f, 80g, 80h, 80k et 80l. Nous traiterons séparément les autres propositions de ce chapitre.

Comby Bernard (R, VS), porte-parole de la minorité: A vrai dire, en tant que porte-parole de la minorité je me sens un peu orphelin, car celle-ci s'est rétrécie un peu comme une peau de chagrin: MM. Iten Joseph, Allenspach, Ducret, Poncet et Reimann Maximilian ayant quitté cet hémicycle, il ne reste que MM. Frey Claude et Engler ainsi que moi-même. J'ai donc le périlleux honneur de développer la proposition de la minorité, qui n'est quand même pas tout à fait seule puisqu'elle partage le même avis, en la matière, que le Conseil fédéral.
Dans le cadre de la révision de la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale, le Conseil fédéral s'est trouvé devant deux exigences difficiles à concilier:
1. la nécessité d'accélérer la procédure, donc de limiter les voies de recours;
2. la nécessité de sauvegarder les droits des personnes concernées.
L'analyse des articles 80a à 80l, à l'exception de l'article 80h, appelle de notre part les remarques suivantes.
Le Conseil fédéral propose de réduire la durée de la procédure d'entraide en n'ouvrant la voie du recours devant le Tribunal fédéral que contre la décision de clôture dans laquelle il est statué sur l'admissibilité et l'étendue de l'entraide, et en maintenant le recours contre la décision d'entrer en matière seulement lorsqu'un préjudice immédiat et irréparable peut être rendu vraisemblable. Il faut préciser d'emblée que tous les votes au sein de la commission ont été obtenus à une très courte majorité et avec de nombreuses abstentions.
Trois variantes sont en fait proposées à notre Conseil, et j'apprends avec plaisir que les auteurs de la proposition de la minorité II, qui était une solution subsidiaire à celle de la minorité I, l'ont retirée, de sorte que, comme vient de le dire le président du Conseil national, nous n'avons plus que deux variantes, le modèle zurichois et le modèle genevois:
1. La première variante, le modèle zurichois, c'est la proposition de la majorité de la commission qui permet déjà un recours contre la décision d'entrer en matière. Elle oblige tout le monde à recourir immédiatement sur la totalité, ce qui va à l'encontre de la révision de la loi, qui consiste à limiter le plus possible les recours.
2. La seconde variante, le modèle genevois – il ne s'agit nullement d'un nouveau «Röstigraben» –, c'est le projet du Conseil fédéral et la proposition de notre minorité. Elle consiste à reporter la possibilité de recourir en fin de procédure. Toutefois, afin de garantir une sécurité aux personnes concernées, il est prévu que les décisions incidentes fassent l'objet d'un recours en cas de préjudice immédiat et irréparable.
Je ne parlerai pas de la troisième variante, puisqu'elle a été retirée.
En résumé, au nom de la minorité, je propose de choisir le modèle genevois, amélioré par la possibilité de garder la lettre a de l'article 80e, à savoir conserver la possibilité d'un recours concernant les décisions incidentes antérieures à la décision de clôture, en cas de préjudice immédiat et irréparable, je le répète. C'est également l'avis du Conseil fédéral. Si une partie fait valoir et rend vraisemblable précisément un préjudice immédiat et irréparable, ce grief peut faire l'objet d'une procédure de recours séparée. Il s'agit d'une voie exceptionnelle.
En conclusion, je vous invite à voter en faveur de la version du Conseil fédéral, qui correspond à la proposition de la mi-

norité, car le but de cette révision consiste certes à accélérer la procédure en limitant le droit de recours dans la mesure du possible, mais aussi en maintenant la protection des droits des individus.

Ostermann Roland (G, VD): Ainsi, la commission a oscillé entre deux possibilités: le recours initial, le recours final. Défendues toutes deux par d'éminents juristes, ces solutions ont leurs avantages et leurs inconvénients. On peut d'ailleurs se demander si le Conseil fédéral, avec l'esprit consensuel qu'on lui connaît, ne va pas être tenté de nous proposer .... le recours en milieu de procédure!
A l'écoute des arguments, il apparaît au groupe écologiste que les propositions de la minorité, fortement diminuée d'ailleurs et qui se fait le chantre du projet du Conseil fédéral, doivent être repoussées.
La préférence du groupe écologiste va à la solution préconisée par la majorité de la commission, c'est-à-dire à la décision motivée d'entrée en matière qui, elle seule, pourrait alors faire l'objet d'un recours essentiel.

Heberlein Trix (R, ZH): Wie wir gehört haben, handelt es sich hier nicht um eine Trennung zwischen Welsch und Deutsch, sondern um den Entscheid über zwei verschiedene Modelle der Gewährung von Rechtshilfe. Die FDP-Fraktion hat sich klar für den Antrag der Mehrheit und damit für das Zürcher Modell entschieden. Demnach soll bereits die Eintretensverfügung anfechtbar sein, und zwar nicht nur dann, wenn sie unmittelbaren und nicht reparablen Schaden verursacht. Diese Rekursmöglichkeit führt – das ist für unseren Entscheid wesentlich – nicht zur Verzögerung des Verfahrens, weil Rekurs- und Vollzugsverfahren parallel weitergeführt werden.
Wir haben im Expertenhearing von den Leuten, welche dieses Verfahren heute anwenden, gehört, dass diese Verfahren in der Regel gleichzeitig beim Bundesgericht beendet werden – nicht wie beim Genfer Modell, wo nach einem aufwendigen Vollzugsverfahren anschliessend noch ein Rekursverfahren mit einer zeitlichen Verzögerung durchgeführt werden muss.
Beide Modelle haben ihre Vor- und Nachteile, dies ist unbestritten. Beim Genfer Modell wird ein Rekurs in Kenntnis der ganzen Vollzugsakten gemacht, beim Zürcher Modell kann eben bereits bei einem Eintretensentscheid ein Rekurs ergriffen werden. Es scheint mir sehr fragwürdig zu sein, dass dadurch mehr Rekurse ergriffen würden als beim Genfer Modell, welches bekanntlich Rekurse gegen Zwischenentscheide ermöglicht. Es hat sich in der Praxis auch nicht bestätigt. Wenn Sie beim Eintretensentscheid keinen Rekurs machen können, so werden Sie versuchen, zuerst auch gegen einen Zwischenentscheid prophylaktisch einen Rekurs zu machen, selbst wenn die Hürde hier erheblich höher ist und ein Rekurs nur bei unmittelbarem und nicht wiedergutzumachendem Schaden ergriffen werden kann.
Mit dem Zürcher Modell, bei dem eine saubere Eintretensverfügung mit Rekursmöglichkeiten und parallelem Verfahren besteht, weiss derjenige, der Rekurs erheben will auch, welche Dokumente herausverlangt werden. Das System funktioniert, und die Zürcher sind überzeugt davon, dass ihr Modell bei den zeitlichen Abfolgen sogar eine gewisse Beschleunigung ermöglicht – was für dieses Verfahren eigentlich wünschenswert ist –, ohne dass dadurch die Rechtsmittel erheblich eingeschränkt werden. Wir wollen die Verhältnismässigkeit aufwendiger Untersuchungen am Anfang klären und damit den Rechtsschutz der Betroffenen im Verhältnis zu den Behörden stärken.
Die FDP-Fraktion unterstützt daher bei den Artikeln 80a, 80d, 80e, 80f, 80g und 80k die Mehrheit. Sie haben gehört, dass der Antrag der Minderheit II, der bei Annahme des Bundesratsmodells relevant gewesen wäre, in der Zwischenzeit zurückgezogen wurde.

Rechsteiner Paul (S, SG): Ich kann mich kurz fassen und bekanntgeben, dass die SP-Fraktion ebenfalls die Mehrheit unterstützt.
Wir folgen dem Zürcher Modell, das den grossen Vorteil hat, dass es nach Gesichtspunkten der Beschleunigung überlegen ist. Wenn die Rekurse bereits am Anfang des Verfahrens eingereicht werden, kann davon ausgegangen werden, dass das Rechtshilfegesuch bis zum Schluss des Rekursverfahrens auch vollzogen ist. Der Rechtsmittelvollzug beginnt nicht erst nach Abschluss des Rekursverfahrens. Das ist ein Hauptnachteil des gegenwärtigen Verfahrens, das zu ganz enormen Verzögerungen geführt hat.
Das Zürcher Verfahren mag gewisse Nachteile haben, indem es unter Umständen zu einer höheren Anzahl von Rekursen kommen wird, hat aber den entscheidenden Vorteil, dass Rekurse gegen Zwischenverfügungen entfallen. Es gibt einen einzigen, eindeutigen Rechtsmittelzug, und das wird in der Regel zu einer Beschleunigung führen.
Aus diesem Grunde treten wir für das Modell der Mehrheit ein.

Le président: Le groupe de l'Union démocratique du centre communique qu'il soutiendra la proposition de la majorité. Le groupe libéral soutiendra la proposition de la minorité.

David Eugen (C, SG): Wir unterstützen in dieser Sache den Vorschlag des Bundesrates. Man kann in der Frage, welches Verfahren effizienter ist, durchaus geteilter Meinung sein. Uns scheint, dass der Vorschlag des Bundesrates konsequenter und richtiger ist, wenn wir hier wirklich die Effizienz im Auge behalten.
Mit dem sogenannten Zürcher Modell ist ganz eindeutig die Konsequenz verbunden, dass jedermann, der irgendwie tangiert sein könnte, Rekurs machen muss. Mit anderen Worten: Das Zürcher Modell ist eine Aufforderung zum Rekurs. Damit sind sicher auch für die Anwälte viele Möglichkeiten verbunden, hier tätig zu werden. Gerade das wollen wir aber im Rechtshilfeverfahren nicht mehr. Wir wollen, dass dort Rekurs ergriffen und die Rekursmöglichkeit eröffnet wird, wo es auch Sinn macht. Wenn wir die Rekursmöglichkeit eröffnen, ohne dass die Fakten bekannt sind, würden wir jeden, der nur am Rande von diesem Verfahren betroffen ist, fehlleiten. Jeder Anwalt müsste ihm sagen: Ergreifen Sie Rekurs, denn man weiss ja nicht, was nachher herauskommt. Wenn Sie jetzt nicht Rekurs ergreifen, werden Sie am Schluss der «Neger» sein. Wir würden hier die normale Rekurslawine lostreten.
Frau Heberlein hat sinngemäss gesagt – und ich möchte das durchaus unterstützen –, was für Zürich gut sei, sei für die ganze Schweiz gut. Ich möchte bestätigen, dass das vielfach so ist. In diesem Falle glaube ich aber, dass die Genfer und der Bundesrat die bessere Lösung haben. Der Bundesrat will den Entscheid dann rekursfähig machen, wenn die Fakten bekannt sind und klar ist, worüber Rekurs geführt wird. Ich kann Ihnen sagen, dass mit dieser Lösung sehr viele Leute nicht mehr Rekurs führen werden, weil sie sehen, dass sie gar nicht mehr betroffen sind. Das Rekursthema wird sich auf die effektiv Betroffenen beschränken, und nur über diese Rekurse müssen dann auch entschieden werden.
Ich glaube auch nicht, dass die parallele Führung des Vollzugsverfahrens hier viel bringt, denn Sie können das Vollzugsverfahren nicht beenden, bis der Rekurs entschieden ist. Es ist für einen Rechtsstaat auch seltsam, wenn man Vollzugsverfahren durchführt, während parallel dazu noch die Rekursverfahren laufen, wenn man sie also auf einer absolut unsicheren Rechtsgrundlage durchführt. Man kann sich auch vorstellen, dass die Betroffenen nicht willig wären mitzuarbeiten, denn sie müssten immer daran denken, dass sie bei einem vorschnellen Mitmachen im Rekursverfahren einen Rechtsverlust erleiden könnten. Am Schluss müssten sie gar nicht mitmachen, weil ihr Rekurs eventuell geschützt wird.
Aus all diesen Gründen – wie gesagt, man kann geteilter Meinung sein – erachten wir das bundesrätliche Modell als das bessere.

Engler Rolf (C, AI), Berichterstatter: Es ist bereits viel gesagt worden. Das Zürcher Modell bringt einen Eintretensentscheid, der begründet ist, und gegen den haben wir Rechts-

mittel. Es ist richtig, dass das Verfahren im Vollzug und das Beschwerdeverfahren parallel laufen können. Damit ist im Einzelfall das Zürcher Modell sicher das raschere; in diesem Punkt muss Frau Heberlein zugestimmt werden. Die Frage ist effektiv jene, die Herr David jetzt gestellt hat: Wird nicht vorsorglicherweise einfach in jedem Fall ein Rechtsmittel eingelegt werden? Ich glaube, es geht eigentlich die beiden Fragen betreffend Geschwindigkeit und Anzahl Rechtsmittel, die man beantworten muss.
Beim Genfer Modell, wo erst die Schlussverfügung anfechtbar ist, haben wir Kenntnis aller Fakten, was wir zu Beginn nicht haben. Das ist ein leichter Vorteil für das Genfer Modell. Es hat jedoch wiederum den Nachteil, dass gewisse Zwischenverfügungen anfechtbar sein müssen, wenn sie unwiderrufliche Nachteile mit sich bringen.
Man kann eigentlich sagen, dass es für beide Varianten ein Dafür und ein Dagegen gibt. Die Bankiervereinigung hat sich zuerst für die Version des Bundesrates entschieden und sagt heute, es gebe wirklich bei beiden Versionen Vor- und Nachteile, sie hielten sich die Waage. In der Zwischenzeit haben Sie gesehen, dass natürlich die Frage der Verhältnismässigkeit besser zu Beginn geltend gemacht wird als am Schluss. Wenn man eine Abwägung vornimmt, muss man sich die Fragen stellen: Erwartet man beim Zürcher Verfahren mehr Beschwerden? Würden wirklich mehr Rechtsmittel vorsorglicherweise ergriffen? Es ist unzweifelhaft, dass der Verfahrensablauf im einzelnen Verfahren beim Zürcher Modell grundsätzlich etwas rascher ist.
Die Kommissionsmehrheit hat im Prinzip der Beschleunigung im Einzelfall grosse Priorität beigemessen und meinte, es gebe viele Fälle, die ohnehin nicht von Belang seien, es gehe vor allem um die schweren Fälle. Dafür ist es wichtig, dass wir den Einzelfall beschleunigen können. Persönlich werde ich mit dem Bundesrat für das Genfer Modell sein, weil ich wirklich Angst habe, dass wir zu Beginn sehr viele vorsorgliche Beschwerden und Rechtsmittel, ohne Kenntnis der Sache, haben werden. Das belastet letztlich auch die Behörden und führt wiederum indirekt zu einer Verlangsamung des gesamten Verfahrens.
Namens der Kommissionsmehrheit muss ich Sie aber bitten, für die Beschleunigung im Einzelfall zu sein und dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

de Dardel Jean-Nils (S, GE), rapporteur: Le problème des recours est évidemment le problème numéro un, c'est le problème le plus évoqué comme élément de dysfonctionnement de l'entraide judiciaire internationale en Suisse.
Je vous rappelle en effet que cette montagne de recours est une particularité très helvétique, et je m'étonne un peu que vous ayez dit ce matin, Monsieur le Conseiller fédéral, que si nous nous trouvions dans la situation souhaitée par les juges, c'est-à-dire s'il n'y avait plus de recours, nous serions dans un «Alleingang». Je pense que c'est faux: dans les pays qui nous entourent, en France, en Italie ou en Allemagne, par exemple, il n'y a pas de montagne de recours. Les recours ne constituent pas véritablement un problème pour les pays qui nous entourent, ni, semble-t-il, pour aucun pays au monde. C'est-à-dire que l'«Alleingang» que nous vivons aujourd'hui, c'est plutôt cette quantité exceptionnelle de recours qui existent en Suisse, et pas ailleurs. Il est possible que dans d'autres systèmes législatifs les recours existent, en tout cas, selon les institutions légales – ce qui semble être le cas en Allemagne, comme nous l'a dit un expert allemand –, mais cela ne débouche pas sur une montagne de recours. Chez nous, incontestablement, le résultat est là et il faut en tenir compte.
On dit qu'aujourd'hui il y a deux propositions. En fait, il y en a trois – je me permets quand même de rappeler la proposition des juges pénaux qui elle, est de supprimer les recours, en tout cas quand il s'agit d'un pays tiers qui respecte les droits de la défense et les principes de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette position-là n'est pas complètement farfelue, loin de là: elle se fonde sur une réflexion juridique tout à fait cohérente qui dit qu'en définitive la personne poursuivie peut et doit se défendre principalement dans le pays d'origine où se passe la procédure principale, et que l'entraide judiciaire en Suisse n'est en fait qu'une procédure d'exécution. Ce sont des enquêtes d'exécution qui, en définitive, ont un statut tout à fait secondaire par rapport à la procédure principale.
Ceci dit, en commission un accord, un consensus même, a été trouvé. Personne n'a proposé de supprimer complètement les recours, personne ne l'a fait non plus aujourd'hui à titre individuel dans cette salle, à mon avis pour deux raisons:
1. Il est vrai que, pour garantir que la personne puisse, dans le pays d'origine de la procédure, avoir des droits suffisants en matière de défense, il faut quand même qu'il existe un recours en Suisse.
2. C'est une question de réalisme politique: simplement, nous sommes bien conscients qu'au Parlement, il n'est manifestement pas possible d'obtenir une majorité politique sur la position des juges pénaux en matière de recours.
Aujourd'hui, puisqu'une des propositions, celle attribuée à la minorité II, mais qui était en fait celle de M. Poncet, a été retirée – proposition sur laquelle je m'expliquerai d'ailleurs, car elle n'était pas totalement inintéressante –, il reste le projet du Conseil fédéral, c'est-à-dire ce qu'on appelle le modèle genevois, qui consiste à prévoir un recours en fin de procédure contre la décision de clôture. Il me semble que personne n'a insisté sur ce point: le projet du Conseil fédéral implique aussi des recours, certes avec des restrictions du point de vue de la qualité pour agir, mais ça implique quand même des possibilités de recours contre les décisions incidentes, lesquelles possibilités ne sont pas prévues dans la loi actuelle. On peut donc considérer que malheureusement le projet du Conseil fédéral rajoute des possibilités de recours. Il est important, à mon avis, de le mentionner.
Du point de vue des praticiens, le système préconisé par le Conseil fédéral ne provoque pas d'accélération vraiment importante des procédures. Les occasions de recours restent nombreuses et, surtout, on note un grand défaut: quand les enquêtes sont terminées, quand toutes les mesures d'information ont été prises, il y a encore des possibilités de recours. Le dossier est prêt, il est constitué, le juge suisse pourrait l'envoyer à son collègue étranger. Pas du tout! Le dossier va être bloqué pendant six mois au minimum au plan cantonal, et pendant six mois au niveau fédéral du fait du recours au Tribunal fédéral. C'est exactement ce qui s'est passé dans l'enquête concernant M. Berlusconi: le dossier était bouclé, et il a fallu attendre près d'une année, du fait des recours contre la décision de clôture, pour que le Tribunal fédéral décide – c'était le 8 décembre de cette année – que les documents pouvaient être envoyés au juge italien.
C'est donc dire que le système du modèle genevois implique malheureusement ce délai supplémentaire en fin de course, qu'il faut absolument éviter. Dans ce sens, manifestement, le projet présenté par la majorité de la commission est meilleur. Il est meilleur parce que lorsqu'un recours est interjeté, il l'est initialement, la procédure suit son cours parallèlement aux actes d'instruction, aux actes d'enquête qui ne sont pas empêchés par le recours. A la fin du processus, les deux procédures se terminent si possible simultanément, ou en tout cas à des dates proches, de sorte que l'on ne perd pas de temps, une année en tout cas, à la fin du processus, défaut que l'on trouve dans le système du Conseil fédéral.
Pour cette proposition de la majorité, nous nous sommes simplement appuyés sur l'avis du procureur de Zurich, M. Cosandey, qui a insisté sur les bénéfices de cette solution dite «zurichoise». En bon Genevois, je me suis rallié à la proposition zurichoise que je trouve personnellement excellente. Je pense que nous faisons un net progrès en adoptant la proposition de la majorité. On dit que la procédure zurichoise a le défaut de susciter plus de recours, parce que la décision se présente au début et qu'au fond les personnes intéressées, de manière préventive en quelque sorte, vont être tentées d'exercer des recours plus nombreux. Cet argument n'est pas suffisant, à mon avis, car, dans les grosses affaires pénales internationales, dans les grosses affaires financières ou politico-financières, dans toutes celles qui justement posent des problèmes, il y a maintenant toujours des recours.

Les recours se multiplient, leur nombre augmente simplement parce que, dans des pays comme la France, l'Italie ou l'Espagne, les juges sont beaucoup plus actifs dans tous ces problèmes qui ont trait notamment à des cas de corruption. C'est pour faire face à cette situation d'augmentation des recours dans ce type-là de procédure que nous devons accepter la proposition de la majorité.

Koller Arnold, Bundesrat: Herr de Dardel, in einem Punkt sind wir uns alle einig: Es gibt heute zu viele Rekursmöglichkeiten. Und das liegt daran, dass heute jede Verfügung auf dem Gebiet der Rechtshilfe, auch jede Zwischenverfügung, selbständig anfechtbar ist. Davon wollen wir ganz eindeutig wegkommen.
Wir sind uns im Saal grundsätzlich alle einig, dass künftig nur noch eine Verfügung beschwerdefähig sein soll. Gestritten wird nur noch darum, ob das die Eintretensverfügung – Zürcher Modell – oder die Schlussverfügung – Genfer Modell – sein soll.
Ich glaube, wir müssen anerkennen, dass jede dieser beiden Lösungen gewisse Vor- und Nachteile hat. Der Bundesrat ist mit der Minderheit der Kommission zur Überzeugung gelangt, dass alles in allem genommen das Genfer Modell das bessere ist. Aber ich gebe zu: Darin liegt auch eine gewisse Spekulation, wie sich diese Neuordnung in bezug auf das Ergreifen von Rekursen auswirken wird.
Das Zürcher Modell hat sicher den Vorteil, dass die Ausführung des Ersuchens und das Beschwerdeverfahren parallel laufen. Es ist der entscheidende Vorteil des Zürcher Modells, dass es deshalb am Anfang sicher rascher geht. Aber das Zürcher Modell, so befürchten wir, wird fast automatisch dazu führen, dass die Betroffenen vorsorglich Rekurs einlegen werden, sicher bei allen wichtigen Fällen. Denn im Rahmen der Eintretensverfügung kennen weder die Behörden noch die Betroffenen den genauen Umfang des Rechtshilfedossiers. Es scheint uns viel sachgerechter zu sein, wenn die Betroffenen, bevor ein Dossier an den ausländischen ersuchenden Staat übermittelt wird, in voller Kenntnis dieses Rechtshilfedossiers entscheiden können, ob sie wegen Verletzung des Geheimbereichs Rekurs machen wollen. Sonst ist die Gefahr zu gross, dass man das einfach einmal vorsorglich tun muss, weil man die einzelnen Dokumente, die übergeben werden sollen, noch gar nicht kennt.
Es kommt aber aus der Sicht des Bundesrates noch ein anderer Grund dazu, der eindeutig für das Genfer Modell spricht. Es geht um die sogenannte Einigungsverhandlung. Wir haben in Artikel 80c zwecks Beschleunigung des Verfahrens vorgesehen, dass sich die Parteien während des Rechtshilfeverfahrens einigen können, dass gewisse Akten bereits vor der Schlussverfügung an den ausländischen Staat ausgeliefert werden können, weil sie unumstritten sind. Nun macht aber dieses Einigungsverfahren eigentlich nur Sinn, wenn die Schlussverfügung vorliegt, weil man bei der Eintretensverfügung noch gar nicht wissen kann, worüber man sich allenfalls einigen könnte, weil keine Geheimnisverletzung vorliegt. Ich befürchte vor allem, dass Artikel 80c mit dem Zürcher Modell weitgehend seine innere Legitimation verlieren würde.
Deshalb glauben wir, dass alles in allem das Genfer Modell weniger Rekurse bewirken und dass es vor allem zu einer Beschleunigung führen wird, weil es diese Einigungsverfahren ermöglicht und damit die teilweise Übergabe von Dokumenten erlaubt, während das beim Zürcher Modell eigentlich keinen Sinn macht.
Aus diesem Grund bitte ich Sie, der Minderheit und dem Bundesrat zuzustimmen.

Art. 80b, 80c, 80i, 80m, 80o, 80p, 80q
Angenommen – Adopté

Art. 80a, 80d, 80e, 80f, 80g, 80k, 80l

Präsidentin: Ich mache Sie nochmals darauf aufmerksam, dass wir in einer einzigen Abstimmung das Modell der Mehrheit dem Modell der Minderheit I und des Bundesrates gegenüberstellen. Die Anträge der Minderheit II sind zurückgezogen worden.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	98 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	49 Stimmen

Art. 80h

Heberlein Trix (R, ZH), Sprecherin der Minderheit: Der Bundesrat und die Mehrheit der Kommission wollen zur Beschwerdeführung nur noch zulassen, «wer persönlich und direkt von einer Rechtshilfemassnahme betroffen ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat». Diese Lösung bedeutet eine klare Einschränkung gegenüber dem heutigen Gesetzestext. Er bedeutet einen Nachvollzug der bundesgerichtlichen Praxis.
Der vorliegende Text des Bundesrates ist unklar. Bei Rechtshilfeersuchen können Akten ins Ausland geliefert werden, ohne dass Banken, Treuhänder oder Vermögensverwalter und deren Kunden davon Kenntnis haben und gegen den Entscheid rekurrieren können. Der Angeschuldigte soll sich dann in jenem Land vor den Behörden verteidigen können und diese Dokumente, die nichts mit dem Rechtshilfeverfahren zu tun haben, herausverlangen. Dass dies in der heutigen Wirklichkeit illusorisch ist, können wir uns vorstellen.
Wir brauchen eine klare Regelung für die Beschwerdeberechtigung. Im Gesetzestext und auch in der Botschaft wird nicht deutlich, wie diese aussehen soll, d. h. die Frage, ob die Bank, bei der Auskünfte über Kunden verlangt werden, legitimiert ist oder nicht. Sicher müssen Banken, Treuhänder, Vermögensverwalter und Anwälte gleich behandelt werden. Dies ist aber mit der Lösung der Mehrheit, die in Absatz 2 nur von den Banken spricht, nicht gewährleistet.
Nachdem in der Botschaft erklärt wird, man wolle am heutigen System nichts ändern, in der Kommission aber von den Vertretern der Verwaltung klar eine Einschränkung gefordert wurde, wie sie das Bundesgericht in der Auslegung vorgenommen hat, ist es um so wesentlicher, dass der Gesetzestext im Sinne des Minderheitsantrages Klarheit über die effektive Legitimation schafft.
Mein Antrag wurde in der Kommission in der ersten Lesung mit 11 zu 3 Stimmen klar angenommen. Nach einer Diskussion wurde er in einer zweiten Runde, die auch nicht gerade zur Klärung der Situation beitrug, mit 13 zu 7 Stimmen wieder abgelehnt, ebenso der Absatz 2 mit 5 zu 8 Stimmen bei sage und schreibe 8 Enthaltungen. Sowohl der Schweizerische Anwaltsverband wie auch die Schweizerische Bankiervereinigung haben sich klar gegen die bundesrätliche Formulierung ausgesprochen und schlagen den Artikel so vor, wie er in meinem Minderheitsantrag formuliert ist.
Ich möchte noch zuhanden der Diskussion beifügen, dass Artikel 21 Absatz 3, wenn dieser Antrag angenommen würde, entsprechend angepasst werden müsste.

Sandoz Suzette (L, VD): A l'alinéa 2 de cet article 80h, nous voyons de nouveau apparaître la politisation de l'approche de l'entraide internationale. En effet, la commission, après les péripéties que Mme Heberlein vient de nous rappeler, a décidé de consacrer un alinéa spécial aux banques, alors qu'il se trouve maintes autres situations tout à fait analogues à celles des banques et qui pourraient poser le même problème. Sitôt que vous avez, entre une personne poursuivie et un mandataire, un rapport de droit qui s'est établi, il pourrait y avoir pour conséquence qu'en prenant certaines mesures contre l'intéressé, le mandant, on ait aussi, indirectement, un effet contre le mandataire.
Ou bien, dans cet alinéa 2, vous mentionnez, mais sans en rater une seule, toutes les situations analogues à celles dans lesquelles peuvent se trouver les banques. Sans ça, vous allez pousser tout simplement un certain nombre de personnes à s'adresser à d'autres catégories de personnes, ou bien – et c'est ça qui est logique –, conformément d'ailleurs au projet du Conseil fédéral, vous supprimez l'alinéa 2, parce que vous introduisez quelque chose qui est totalement illogique.

Vous montrez du doigt une catégorie de personnes – M. David l'a très bien dit ce matin, il y a une espèce d'excitation, de montée contre les banques –, alors que vous en avez nonante autres qui peuvent se trouver dans la même situation et sur lesquelles on se rabattra pour essayer d'obtenir une échappatoire.
Si vous voulez assurer les abus, si vous voulez assurer une multiplication des recours par d'autres personnes, alors vous maintenez l'alinéa 2. Si vous supprimez l'alinéa 2, non seulement vous évitez certains abus, mais vous pourriez, de surcroît, supprimer un certain nombre de recours.
Je crois que c'est une raison de plus pour suivre le projet du Conseil fédéral. Le groupe libéral soutient la proposition de biffer cet alinéa 2 qui n'apporte que des risques d'abus, d'insécurité, d'inégalité, et qui n'ajoute absolument aucun avantage à l'application de l'article 80h.

Schmid Samuel (V, BE): Ich bitte Sie, bei Artikel 80h in bezug auf Absatz 1 den Minderheitsantrag Heberlein zu unterstützen und in bezug auf Absatz 2 dem Antrag Sandoz zu folgen, d. h. Absatz 2 zu streichen.
In bezug auf Absatz 1 hoffe ich eigentlich, dass über den Minderheitsantrag Heberlein im Ständerat letztlich die im Verwaltungsverfahrensrecht der Eidgenossenschaft übliche Legitimationsregel dann auch im vorliegenden Gesetz Eintritt finden wird. Nichts ist nämlich gefährlicher, als überall eigene Formulierungen zu suchen und zu finden, um dann der Rechtsprechung die entsprechende Auslegung zu überlassen.
Der Antrag der Minderheit Heberlein zu Absatz 1 ist ein Schritt in diese Richtung, indem er den Begriff «und direkt» streicht.
Etwas anderes zu Absatz 2: Dieser Absatz ist in der vorliegenden Form mit Sicherheit verunglückt. Es gibt keinen Grund, die Auskunftspflicht nur auf Banken zu beschränken. Es gibt auch Treuhandstellen oder Vermögensverwalter mit genauso viel Vermögens- oder Verwaltungspotential. Sie sind hier, indem sie nicht expressis verbis erwähnt werden, ausgeschlossen. Das ist das eine.
Das andere ist eine Unklarheit des Begriffes «über Geschäfte». Handelt es sich beispielsweise bei der Auskunft über einen Kontostand um eine Auskunft über ein Geschäft? Nach meinem Empfinden ist die reine Auskunft über einen Stand in einem Konto nicht eine Auskunft über ein Geschäft. Wir haben also keinen Schritt in die richtige Richtung getan.
Ich hoffe, dass Herr Bundesrat Koller am Antrag des Bundesrates festhält und dass es zu einer Abstimmung in bezug auf Absatz 2 kommen wird.
Ich beantrage, soweit das nötig ist, auch eine getrennte Abstimmung über die Anträge zu den Absätzen 1 und 2.

Rechsteiner Paul (S, SG): Auch noch ein kurzes Wort zu dieser Frage der Beschwerdelegitimation: Ich möchte durchaus einräumen, dass Absatz 2 dieser Bestimmung in bezug auf die Klarheit nicht gerade das Gelbe vom Ei ist. Es wäre wünschbar – hat Herr Schmid Samuel gesagt –, dass hier nicht nur die Banken genannt würden, sondern vielleicht auch Treuhänder und andere Vermögensverwalter. Wenn Herr Schmid aber diese Formulierung, weil sie zu eng sei, kritisiert hat, hätte er eigentlich folgerichtig den Antrag stellen müssen, die Formulierung entsprechend auszudehnen. Dagegen hätte niemand etwas gehabt.
Bezüglich des Begriffs «Geschäft» ist das Beispiel mit der Auskunft über das Konto sicher nicht einleuchtend. Es handelt sich dabei im weiteren Sinne um ein Geschäft, aber auch hier könnte man durchaus einen andern Begriff finden. Es wäre richtig, wenn der Zweitrat sich hier noch einmal über die Formulierung beugen würde.
Das kann aber kein Grund dafür sein, das Kind gewissermassen mit dem Bade auszuschütten und die Berechtigung dieser Regelung zu bestreiten, die auf einen Vorschlag der interdepartementalen Arbeitsgruppe zurückgeht. Die Kommission hat diese Formulierung nicht erfunden, sondern hat sich auf einen Vorschlag der interdepartementalen Arbeitsgruppe abgestützt. Dabei muss man sehen, dass dieser Vorschlag ein praktisch sehr wichtiges Problem aufgreift. Deshalb möchte ich Sie namens der SP-Fraktion dringend bitten, Artikel 80h Absatz 2 zuzustimmen, mindestens in dem Sinne, dass der Zweitrat noch einmal Gelegenheit hat, eine etwas ausgefeiltere Formulierung zu finden.
Das praktisch wichtige Problem besteht in der Verschleppung bei der Rechtshilfe, in den vielen Dutzenden oder Hunderten von Rekursen in virulenten Fällen – Rekurse, die meistens nicht im Namen der Berechtigten selber, nicht im Namen der Kundinnen und Kunden der betroffenen Banken, sondern durch die Banken selbst eingereicht werden. Das ist insbesondere im Fall Marcos so geschehen, aber auch in anderen wichtigen Rechtshilfefällen. Diese Rekurse wurden in der Folge samt und sonders durch das Bundesgericht abgelehnt. Aber die Rekurse hatten Verzögerungen von teilweise fünf bis zehn Jahren zur Folge.
Die Banken sind – wenn man es bezüglich Legitimation bei der heutigen Praxis belässt – im Ergebnis gezwungen, die Rekurse einzureichen, um zivilrechtlichen Ansprüchen zu entgehen. Das ist konkret geschehen, als der Bankverein und die Kreditanstalt Erklärungen abgaben in bezug auf die neuen Verfügungen der Zürcher Bezirksanwaltschaft über die Rechtshilfe im Falle Marcos. Sie seien gezwungen, die Rekurse gegen die Rechtshilfeverfügungen einzureichen, weil sie nicht riskieren wollten, in der Folge zivilrechtlichen Ansprüchen zu begegnen, hiess es. Diese Unklarheit kann man nur dadurch beseitigen, dass man in bezug auf die Banken, um die es hier praktisch geht, konkret sagt, dass sie nur noch im Namen der Kunden, aber nicht mehr im eigenen Namen befugt sind, die Rekurse einzureichen.
In diesem Sinne ersuche ich Sie also, Absatz 2 dieser Bestimmung zuzustimmen und bei Absatz 1 der Mehrheit und dem Bundesrat zu folgen. Nur so können wir herbeiführen, dass die Verschleppungen bei der Rechtshilfe, die die Praxis heute kennt, behoben werden.

David Eugen (C, SG): Ich empfehle Ihnen namens der CVP-Fraktion, bei Absatz 1 dem Bundesrat zu folgen. Bei Absatz 2 kann sich jeder seine Meinung selber machen. Was dort steht, ist bereits durch Absatz 1 abgedeckt, ist eine Erläuterung von Absatz 1; man kann ihn weglassen, weil er tatsächlich einseitig formuliert ist.
Ich bitte Sie aber dringend, Absatz 1 beizubehalten. Wenn wir den Begriff «direkt» oder, wie das Bundesgericht jetzt sagt, «unmittelbar» weglassen, geben wir dem Bundesgericht die Anweisung, die Beschwerdelegitimation auszuweiten. Das heisst, das wäre ein ganz falsches Signal: Wir wollen nicht, dass noch mehr Leute Beschwerde machen. Der Fall Marcos ist erwähnt worden. Es hat 50 Beschwerden gegeben, keine einzige konnte gutgeheissen werden. Das Verfahren ist dadurch acht bis neun Jahre lang verzögert worden. Genau diese Verhältnisse wollen wir bekämpfen. Wir wollen das nicht tun, indem wir von der bewährten Legitimationspraxis des Bundesgerichtes abweichen, sondern indem wir im Gesetz ganz klar festhalten, dass das Bundesgericht in Zukunft beide Elemente beachten soll – vielleicht etwas strenger als bisher –, nämlich die persönliche und die unmittelbar direkte Betroffenheit von der Amtshandlung, die hier zur Diskussion steht.
Das muss nach meiner Meinung klar und unmissverständlich im Text stehen. Die Minderheit streicht das Element «direkt» oder «unmittelbar», was ja identisch ist, hinaus.
Damit fördert sie die Vorstellung, dass gegenüber der bundesgerichtlichen Praxis ein erweiterter Legitimationsbereich geschaffen würde.
Zu Absatz 2: Ich betrachte diesen Absatz 2 als Beispiel, und er ist juristisch unglücklich verfasst. Er ist auf eine bestimmte Kategorie von Beschwerdeführer zugeschnitten, die bereits nach Absatz 1 gemäss Fassung des Bundesrates ausgeschieden werden können. Insofern ist es eine Lex specialis, die meines Erachtens bei richtiger Anwendung von Absatz 1 nicht notwendig ist. Da kann man ohne weiteres darauf verzichten.

Engler Rolf (C, AI), Berichterstatter: Es geht effektiv um die Frage, ob wir bei der Beschwerdelegitimation eine «direkte»

Betroffenheit verlangen. Die Mehrheit möchte dieses Wort «direkt» haben, die Minderheit nicht. Sie begnügt sich mit einer «persönlichen» Betroffenheit.
Wieso kommt nun diesem Wort «direkt» eine besondere Bedeutung zu? Es kommt ihm eine besondere Bedeutung zu, weil die Rechtsprechung zu Artikel 103 OG hie und da etwas verschwommen oder unklar war; es kam zu Praxisänderungen. Der Bundesrat möchte die Beschwerdelegitimation hier nun stärker einschränken. Die Minderheit dagegen möchte die Beschwerdelegitimation aufweichen. Ich glaube, es gilt zwischen diesen beiden Polen zu entscheiden.
Was sind nun die jeweiligen Vorteile der beiden Konzeptionen? Wir sind überzeugt, dass die restriktive Lösung mit dem Wort «direkt» zu weniger Rekursen führt und vor allem, dass dann der Direktbetroffene, z. B. der Bankkunde, selbst ein Rechtsmittel einlegen muss und er nicht seine vielleicht verschiedenen Banken in verschiedenen Kantonen vorschieben kann. Dies würde wiederum zu einer Komplizierung des gesamten Verfahrens führen.
Wir sind auch der Meinung, dass wir den Banken keinen guten Dienst erweisen, wenn sie faktisch Rechtsmittel einreichen müssen, damit sie letztlich nicht zivilrechtlich haftbar werden. Wenn sie nämlich für ihre Kunden tätig sein wollen, haben sie immer noch die Möglichkeit, sich auftragsrechtlich ein Mandat geben zu lassen. Dann können sie ihren Kunden im Rechtsmittelverfahren auch vertreten.
Ich muss Ihnen deshalb beliebt machen, hier die restriktivere Variante zu wählen, welche auch das Verfahren beschleunigt. Absatz 2 will nichts anderes, als beispielhaft erklären, was wir unter dem Wort «direkt» verstehen. Es trifft zu, dass dieses Beispiel etwas einseitig geraten ist. Die Banken sagen heute, es sei diskriminierend, weil es ja noch andere Vermögensverwalter als die Banken gibt, z. B. Treuhänder und Anwälte. Wenn man dieses Beispiel hier anführen will, muss man sich die Frage stellen, ob man es nicht noch etwas weniger diskriminierend formulieren könnte. Ich bin aber der Meinung, dass gerade auch solche Beispiele erleichternd wirken und zur Lesbarkeit des Gesetzes beitragen.
In diesem Sinne bitte ich Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

de Dardel Jean-Nils (S, GE), rapporteur: La commission a examiné longuement et, à mon avis, de manière approfondie la question de la qualité pour recourir. Une des explications au problème de la montagne de recours, c'est que des personnes, des sociétés ou des institutions qui ne sont pas directement touchées par la procédure d'entraide recourent, et le Tribunal fédéral, à maintes reprises, a dû débouter certains établissements bancaires ou parabancaires, mais surtout des établissements bancaires, de leur recours simplement en leur déniant la qualité pour agir.
La proposition de la majorité de la commission consiste essentiellement, en ce qui concerne l'alinéa 1er, à codifier ce qui est déjà dans la jurisprudence du Tribunal fédéral avec les mots «direct» ou «directement». Le rapport indirect avec la demande d'entraide judiciaire ne doit pas suffire à fonder la qualité pour recourir. Par exemple, la personne juridique ou physique qui détient des fonds comme mandataire, comme fiduciaire, comme dépositaire ou comme banquier n'est pas directement touchée par la mesure. Elle ne doit donc pas pouvoir recourir. C'est la situation juridique actuelle. Il est important que cela soit bien précisé dans la loi. De même, par exemple, une tierce personne qui a des droits éventuels sur des sommes qui seraient déposées, mais pas à son nom, dans une banque ne doit pas avoir qualité pour recourir.
Dans la pratique, il y a eu pas mal de recours de la part de banques. Il est vrai qu'avec le temps ces recours ont diminué parce que la jurisprudence du Tribunal fédéral a clairement indiqué que les banques elles-mêmes n'avaient pas qualité pour recourir en ce faisant en quelque sorte l'avocat de leurs clients. Mais la pratique n'a pas complètement disparu et il arrive encore que des banques, notamment quand elles n'arrivent pas à joindre leurs clients, pour préserver en quelque sorte leur propre situation juridico-économique, font quand même des recours, et ces recours-là ne font qu'alourdir les procédures et retarder la poursuite des crimes, puisque c'est de cela qu'il s'agit.
La majorité a donc trouvé la solution suivante:
1. A l'alinéa 1er, il s'agit bien d'indiquer clairement et nettement la relation directe. Si nous acceptons la proposition de la minorité, nous allons créer un doute à ce sujet, avec un risque de dérapage de la jurisprudence vers une ouverture de la qualité pour recourir et ce serait vraiment une décision absolument désastreuse. Je vous demande donc instamment d'accepter de manière claire et nette l'alinéa 1er selon la proposition de la majorité, sinon on s'engage dans un processus extrêmement dangereux.
2. A l'alinéa 2, il s'agit, comme l'ont expliqué, sauf erreur, MM. David et Engler, essentiellement d'un cas d'application de l'alinéa 1er. Effectivement, on aurait pu, à côté des banques, parler des «établissements analogues», ce qui aurait été une meilleure formulation, mais c'est cela qui a voulu être dit. L'alinéa 2 n'est pas du tout inutile. Il est utile, y compris pour les banques, de manière à pouvoir se dégager très clairement de leur responsabilité et à ne pas être tentées de déposer des recours inutiles. Elles peuvent, grâce à cette disposition légale, faire valoir auprès de leurs propres clients qu'elles n'ont pas la moindre occasion de pouvoir recourir. Une telle solution allège les procédures d'entraide, et je vous rappelle que c'est exactement le but poursuivi par cette révision de la loi.
Au bénéfice de toutes ces considérations, je vous demande d'approuver les deux alinéas selon la version de la majorité de la commission.

Koller Arnold, Bundesrat: Bei der Beschwerdelegitimation ist richtigerweise von Artikel 48 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren auszugehen, denn es ist unbestritten, dass die Rechtshilfe ein Verwaltungsverfahren ist. Artikel 48 erklärt als beschwerdelegitimiert, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Nun ist diese allgemeine Norm, die den Gerichten immer Probleme aufgegeben hat, im Rahmen der Rechtshilfe vom Bundesgericht präzisiert worden, indem das Bundesgericht in den jüngsten Entscheidungen, auf die wir in der Botschaft verweisen, ganz klar sagt: Berührt im Sinne dieses Artikels ist hier nur, wer persönlich und direkt oder unmittelbar betroffen ist. Deshalb schien es uns richtig, diese bundesgerichtliche Präzisierung in Absatz 1 dieses Artikels aufzunehmen.
Das bedeutet nämlich sehr konkret, dass Inhaber von Akten oder Guthaben, die Dritten, Kunden beispielsweise, gehören, sich nicht gegen eine Rechtshilfehandlung wehren können ausser das Rechtshilfeersuchen betrifft sie direkt in ihren eigenen Interessen, in ihren eigenen Aktivitäten. Das bedeutet, dass Banken, Anwälte und Treuhänder künftig nur noch ausnahmsweise beschwerdelegitimiert sein werden, wie das das Bundesgericht in den jüngsten Entscheiden herausgearbeitet hat.
Das ist der Grund, weshalb ich Sie bitten möchte, mit Bezug auf Absatz 1 auf jeden Fall dem Antrag der Mehrheit der Kommission bzw. dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen.
Wenig glücklich scheint mir Absatz 2. Auf der einen Seite sagt Ihre Kommission: Das ist nur ein Beispiel, das bringt nichts Neues. Wenn das aber schon der Fall ist, besteht natürlich eine beträchtliche Gefahr, dass man argumentum e contrario sagt: Das gilt nur für die Banken und beispielsweise nicht für die Treuhänder und die Anwälte. Das kann ja vernünftigerweise nicht der Sinn sein. Meines Erachtens vermeiden wir Missverständnisse wirklich am besten, wenn wir diesen Absatz 2 wieder streichen. Wir brauchen hier auch keine Veranschaulichung, denn dieses Gesetz richtet sich nicht an jedermann, sondern das ist ein Gesetz, das von Spezialisten gehandhabt wird, und Spezialisten haben mit Absatz 1 genügend Handlungsanweisung. Absatz 2 verwirrt und verdunkelt eher; deshalb sollte man ihn wieder streichen.
Ich empfehle Ihnen, bei Absatz 1 dem Antrag der Mehrheit der Kommission bzw. dem Bundesrat zuzustimmen und Absatz 2 zu streichen.

Art. 80h Abs. 1 – Art. 80h al. 1

Abstimmung – Vote
Für den Antrag der Mehrheit 81 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 61 Stimmen

Art. 80h Abs. 2 – Art. 80h al. 2

Abstimmung – Vote
Für den Antrag Sandoz Suzette 81 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit 63 Stimmen

Art. 80n

de Dardel Jean-Nils (S, GE), rapporteur: En ce qui concerne l'article 80n alinéa 1er, la commission a décidé de biffer la disposition qui aurait permis à l'autorité d'interdire au banquier, au dépositaire d'un document de communiquer à son client l'existence de mesures d'entraide, selon le modèle de la loi relative au traité conclu avec les Etats-Unis d'Amérique sur l'entraide judiciaire en matière pénale, mais repris de manière beaucoup plus sommaire. La nécessité d'une telle mesure très restrictive de la liberté n'a pas été justifiée, à notre avis, par l'administration et la commission a considéré à l'unanimité qu'il ne convenait pas de transformer un particulier en une espèce d'agent de police, obligé de conserver le secret et la confidentialité, alors que le rapport de droit privé qui lie le dépositaire ou le mandataire à son client l'oblige au contraire à lui donner des informations, ou en tout cas lui donne la liberté de le faire.
La commission a donc considéré que la liberté de communication entre personnes privées devait absolument l'emporter.

Angenommen – Adopté

Art. 81–84; 85 Abs. 3; 88; 94 Abs. 3; 110a
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 81–84; 85 al. 3; 88; 94 al. 3; 110a
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Ordnungsantrag – Motion d'ordre

Rechsteiner Paul (S, SG): Ich beantrage Ihnen, auf die Abstimmung zu Artikel 67a Absatz 1 zurückzukommen, und zwar weil sich ein Teil des Rates in einem grossen Irrtum befunden hat, bedingt durch das Abstimmungssystem, das gewählt worden ist. Es standen sich bei dieser Abstimmung drei verschiedene Systeme gegenüber: das System der Kommission, das System des Bundesrates und das System, das Frau Sandoz vorgeschlagen hat.
Bedingt dadurch, dass absatzweise abgestimmt wurde, konnte die Mehrheit des Rates ihren Willen nicht zum Ausdruck bringen. Aufgrund der Abstimmung über den letzten Absatz, bei dem Frau Sandoz obsiegt hat, müsste konsequenterweise – damit nicht ein absurdes Resultat entsteht – über den Absatz 1 noch einmal abgestimmt werden.
Ich beantrage Ihnen, auf Artikel 67 Absatz 1 zurückzukommen.

Abstimmung – Vote
Für den Ordnungsantrag Rechsteiner Paul 67 Stimmen
Dagegen 63 Stimmen

Art. 67a Abs. 1 – Art. 67a al. 1

Sandoz Suzette (L, VD): La proposition de nouvel examen Rechsteiner, que vous avez acceptée, est purement politique. Il se trouve que ce que nous avons voté tout à l'heure, à savoir l'article 67a alinéa 1er conformément à la proposition de la commission, puis la suite de l'article 67a – j'excepte l'alinéa 6 qui était un autre problème – conformément au Conseil fédéral, représente en effet une lecture relativement restrictive de l'article 67a, mais c'est une lecture qui peut parfaitement former un tout juridique. On ne revient pas habituellement sur une décision simplement parce des gens ont envie, politiquement, de la renverser. S'il y a un problème juridique, on a toujours le droit d'y revenir. Mais il s'agit là d'une décision que nous avons prise après explication du contenu de l'article 67a alinéa 1er et de celui des autres alinéas et il n'y a absolument rien d'incompatible dans la décision que nous avons prise. Si, politiquement, le Conseil des Etats estime que quelque chose doit être fait, ce sera lui qui modifiera politiquement un ensemble qui, juridiquement et conformément aux explications que nous avons reçues, est parfaitement cohérent.

Rechsteiner Paul (S, SG): Nur noch kurz zur materiellen Begründung: Ich möchte dazu nicht mehr viel sagen. Man kann natürlich am Schluss jedes Resultat vertreten, aber die Abstimmungen über die Absätze 4 und 5 werden nicht in Frage gestellt; dort haben Sie obsiegt. Aber aufgrund dieses Ergebnisses ist es absolut logisch, dass bei Absatz 1 auch dem Bundesrat zugestimmt wird. Es drängt sich aus der Sicht der seinerzeitigen Kommissionsmehrheit auf, die sonst nicht mehr vertreten ist, bei Absatz 1 nun dem Bundesrat zu folgen, weil sonst politisch ein falsches und ein nicht mehr zu verteidigendes Ergebnis entstünde.

Engler Rolf (C, AI), Berichterstatter: Es trifft zu, dass wir zwei Modelle haben: Das Modell des Bundesrates geht davon aus, dass man in allen Fällen beliebig Information praktisch spontan austauschen kann, aber wenn dann Beweismittel vor allem auch aus dem Geheimbereich übergehen, soll das nicht mehr möglich sein. Im Moment, wo Beweismittel übergehen sollen, ändert sich die Situation. Soviel zum Modell des Bundesrates.
Das Modell der Kommissionsmehrheit war eigentlich ein anderes. Wir haben gesagt: Nein, wir möchten auch, dass Beweismittel übergehen, wir möchten, dass grundsätzlich alles für die spontane Rechtshilfe zur Verfügung steht, aber wir schränken dann die Fälle ein, in welchen überhaupt spontane Rechtshilfe möglich ist. Wir haben eine einschränkende Formulierung gewählt. Zudem soll die spontane Rechtshilfe nur für Staaten gelten, die ein ähnliches Verfahren haben wie wir, die also mit der Schweiz ein Rechtshilfeabkommen haben. Und jetzt haben wir beides, die Schranke des Bundesrates in den Absätzen 4 und 5 und jene der Kommission in Absatz 1.
Insofern haben wir natürlich das System der spontanen Rechtshilfe weiter gebremst; wir haben jetzt zwei Bremsen und nicht nur eine. Wir haben einmal die Schranken am Anfang (Abs. 1) plus die Einschränkung, dass wir nur Staaten gegenüber Spontanhilfe leisten können, mit denen wir einen Vertrag haben; am Schluss des Verfahrens haben wir nochmals die Bremse, dass keine Beweismittel übergehen können, sondern dass auch in den schwierigsten Fällen nur Information möglich sein soll.
Es ist richtig, dass das die Folge der angenommenen Anträge ist. Sie haben jetzt zu entscheiden, ob Sie diese Folge wollen oder ob Sie jetzt, wozu Sie die Möglichkeit haben, zur Version des Bundesrates zurückkehren wollen. Dann lassen Sie aber die Version der Mehrheit im Stich, welche das nicht wollte. Die Mehrheit wollte eine Einschränkung am Anfang und nicht am Schluss.
Ich möchte Ihnen den Entscheid überlassen. Ich glaube auch, dass man sich der Konsequenzen vielleicht nicht voll bewusst war, als man die Abstimmung absatzweise machte. Ich hoffe, ich habe etwas zur Klärung beigetragen.

de Dardel Jean-Nils (S, GE), rapporteur: Lors de la discussion en commission, il y avait en fait deux conceptions:
1. celle du Conseil fédéral, qui excluait tout simplement les moyens de preuve de la transmission spontanée par le juge en ce qui concerne tout ce qui s'appelle le «domaine secret».

c'est-à-dire le domaine bancaire et parabancaire, pour l'essentiel;
2. celle de la majorité de la commission, qui voulait intégrer, sous certaines conditions, les moyens de preuve.
C'est la raison pour laquelle la majorité de la commission a prévu toutes sortes de conditions supplémentaires restrictives à l'alinéa 1er qui, évidemment, tombent complètement lorsqu'on ne biffe plus l'alinéa 4.
Effectivement, dans le vote de tout à l'heure, nous avons en définitive opté pour une nouvelle conception, qu'on appellera la «conception Sandoz Suzette», laquelle vise à verrouiller au maximum les possibilités pour le juge de transmettre de manière spontanée des informations, que ce soit en matière financière ou non financière. Ce verrouillage supplémentaire résultant du vote, qui était manifestement un vote fait par erreur, me semble contraire en tout cas aux deux conceptions discutées en commission.

Koller Arnold, Bundesrat: Wenn ich Ihnen auch noch etwas behilflich sein kann: Ich glaube, es ist ein Gebot der Fairness, dass ich hier in aller Öffentlichkeit sage, was ich Herrn de Dardel nach der Abstimmung zu Artikel 67a Absatz 1 spontan gesagt habe: Seine Fraktion habe jetzt falsch gestimmt, sie werde am Schluss nichts haben. Es ist tatsächlich so, dass in der Kommission einander zwei Modelle als Ganzheit gegenüberstanden. Das eine Modell war jenes des Bundesrates, das diese spontane Übermittlung generell zulassen will, aber mit einer wichtigen Limite: dort nicht, wo es um die Übergabe von Beweismitteln im Geheimbereich geht. Diesem Konzept haben Sie in Absatz 4 zugestimmt. Das andere Konzept war jenes der Kommission, das diese spontane, unaufgeforderte Rechtshilfe nur bei ausgewählten Delikten von einer gewissen Schwere zulassen wollte, dann inbegriffen aber auch die unkontrollierte Übergabe von Beweismitteln im Geheimbereich. Das waren zwei grundsätzlich verschiedene Modelle. Es wäre vielleicht besser gewesen, wenn man zuerst über diese Modelle abgestimmt hätte.
Ich möchte aber ebenso klar sagen: Man kann jetzt bei Absatz 1 trotzdem diese Einschränkung wollen, das ist ein anderer Entscheid. Aber ich habe festgestellt, dass die politische Linke davon ausgegangen ist, dass das als Gesamtkonzept beim Entscheid über Absatz 1 zusammen mit Absatz 4 durchgeht. Es kam dann anders heraus.
Also macht es sicher Sinn, wenn Sie noch einmal abstimmen, und Sie haben vollständige Wahlfreiheit in Kenntnis der Sache.

Abstimmung – Vote
Für den Antrag des Bundesrates 82 Stimmen
Für den Antrag der Kommission 74 Stimmen

Ziff. II
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. II
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Namentliche Gesamtabstimmung
Vote sur l'ensemble, nominatif
(Ref.: 0059)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:
Aeppli Wartmann Regine, Alder, Banga, Baumann Stephanie, Baumberger, Bäumlin, Béguelin, Berberat, Bezzola, Bircher Peter, Blaser, Bodenmann, Borel François, Bortoluzzi, Brunner Toni, Bühlmann, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, Christen, Columberg, Comby, Couchepin, de Dardel, David, Deiss, Dormann, Ducrot, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard Anton, Eggly, Ehrler, Engelberger, Engler, Epiney, Fankhauser, Fasel Hugo, Fehr Lisbeth, von Felten, Filliez, Fischer-Hägglingen, Freund, Frey Claude, Friderici Charles, Gadient, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Grobet, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter Paul, Gusset, Gysin Remo, Hafner Ursula, Hämmerle, Hasler, Hess Otto, Hilber, Hochreutener, Hollenstein, Hubacher, Imhof, Jeanprêtre, Jöri, Jutzet, Keller Rudolf, Kofmel, Lachat, Langenberger, Leemann, Leuenberger Ernst, Loretan Otto, Lötscher, Maitre, Maury Pasquier Liliane, Meier Hans, Meier Samuel, Müller Hemmi Vreni, Nebiker, Ostermann, Pelli Fulvio, Philipona, Pini, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth Maria, Rychen, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Scherrer Jürg, Scherrer Werner, Scheurer Rémy, Schlüer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Semadeni, Simon, Stamm Judith, Steffen, Steinemann, Strahm Rudolf, Straumann, Stump, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät Alexander, Tschopp, Tschuppert Karl, Vallender Dorle, Vermot, Vetterli, Vogel Daniel, Vollmer, Weber Agnes, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wiederkehr, Wyss William, Zapfl, Ziegler Jean, Zwygart (130)

Dagegen stimmen – Rejettent le projet:
Baumann Alexander, Binder, Blocher, Bonny, Bührer Gerold, Dettling, Dreher, Egerszegi, Fehr Hans, Föhn, Frey Walter, Hegetschweiler, Loeb François, Maurer, Moser, Oehrli Fritz Abraham, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Wittenwiler (19)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:
Bangerter, Cavadini Adriano, Fritschi Oscar, Heberlein, Müller Erich, Pidoux (6)

Stimmen nicht – Ne votent pas:
Aguet, von Allmen, Aregger, Baumann Ruedi, Borer Roland, Caccia, Diener, Eymann Christoph, Fischer-Seengen, Giezendanner, Gysin Hans-Rudolf, Haering Binder, Herczog, Hess Peter, Hubmann, Jans, Kühne, Kunz, Lauper, Ledergerber, Leu Josef, Marti Werner, Maspoli, Meyer Theo, Mühlemann, Nabholz, Raggenbass, Randegger, Ratti, Ruckstuhl, Ruf, Ruffy, Schenk, Speck, Spielmann, Spoerry, Stamm Luzi, Steinegger, Steiner Rudolf, Stucky, Suter, Theiler, Zbinden, Zisyadis (44)

Präsident, stimmt nicht – Président, ne vote pas:
Leuba (1)

B. Bundesgesetz zum Staatsvertrag mit den Vereinigten Staaten von Amerika über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen

B. Loi fédérale relative au traité conclu avec les Etats-Unis d'Amérique sur l'entraide judiciaire en matière pénale

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Ziff. I, II
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, ch. I, II
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Namentliche Gesamtabstimmung
Vote sur l'ensemble, nominatif
(Ref.: 0060)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:
Aeppli Wartmann Regine, Alder, Banga, Baumann Stephanie, Baumberger, Bäumlin, Béguelin, Berberat, Bezzola, Binder, Bircher Peter, Blaser, Blocher, Bodenmann, Borel François, Bortoluzzi, Brunner Toni, Bühlmann, Caccia, Carobbio, Cavadini Adriano, Chiffelle, Christen, Columberg,

Couchepin, de Dardel, Deiss, Dormann, Ducrot, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard Anton, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Engler, Epiney, Fankhauser, Fasel Hugo, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, von Felten, Filliez, Fischer-Hägglingen, Föhn, Frey Claude, Frey Walter, Fritschi Oscar, Gadient, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Grobet, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Gusset, Hafner Ursula, Hämmerle, Hasler, Heberlein, Hess Otto, Hilber, Hollenstein, Hubacher, Imhof, Jeanprêtre, Jöri, Jutzet, Keller Rudolf, Kofmel, Kunz, Lachat, Langenberger, Ledergerber, Leu Josef, Leuenberger Ernst, Loeb François, Loretan Otto, Maitre, Maurer, Maury Pasquier Liliane, Meier Hans, Meier Samuel, Moser, Müller Erich, Nebiker, Oehrli Fritz Abraham, Ostermann, Philipona, Randegger, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth Maria, Rychen, Sandoz Suzette, Scherrer Jürg, Scheurer Rémy, Schlüer, Schmid Odilo, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Semadeni, Simon, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Straumann, Stump, Teuscher, Thanei, Thür, Tschopp, Tschuppert Karl, Vallender Dorle, Vogel Daniel, Weber Agnes, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wiederkehr, Wyss William, Ziegler Jean, Zwygart (129)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:
Dettling (1)

Stimmen nicht – Ne votent pas:
Aguet, von Allmen, Aregger, Bangerter, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Bonny, Borer Roland, Bührer Gerold, Cavalli, Comby, David, Diener, Dreher, Ehrler, Eymann Christoph, Fischer-Seengen, Freund, Friderici Charles, Giezendanner, Günter Paul, Gysin Hans-Rudolf, Gysin Remo, Haering Binder, Hegetschweiler, Herczog, Hess Peter, Hochreutener, Hubmann, Jans, Kühne, Lauper, Leemann, Lötscher, Marti Werner, Maspoli, Meyer Theo, Mühlemann, Müller Hemmi Vreni, Nabholz, Pelli Fulvio, Pidoux, Pini, Raggenbass, Ratti, Ruckstuhl, Ruf, Ruffy, Sandoz Marcel, Schenk, Scherrer Werner, Schmid Samuel, Speck, Spielmann, Spoerry, Steinegger, Steiner Rudolf, Strahm Rudolf, Stucky, Suter, Theiler, Tschäppät Alexander, Vermot, Vetterli, Vollmer, Wittenwiler, Zapfl, Zbinden, Zisyadis (69)

Präsident, stimmt nicht – Président, ne vote pas:
Leuba (1)

C. Bundesbeschluss über einen Vorbehalt zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen

C. Arrêté fédéral concernant une réserve relative à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Art. 1, 2
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1, 2
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Namentliche Gesamtabstimmung
Vote sur l'ensemble, nominatif
(Ref.: 0061)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:
Aeppli Wartmann Regine, Alder, Banga, Baumann Stephanie, Baumberger, Bäumlin, Béguelin, Berberat, Bezzola, Binder, Bircher Peter, Blaser, Blocher, Borel François, Bortoluzzi, Brunner Toni, Bühlmann, Caccia, Carobbio, Cavadini Adriano, Chiffelle, Christen, Columberg, Couchepin, de Dardel, Deiss, Dormann, Dreher, Ducrot, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard Anton, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Engler, Epiney, Fankhauser, Fasel Hugo, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, von Felten, Filliez, Fischer-Hägglingen, Föhn, Frey Claude, Frey Walter, Fritschi Oscar, Gadient, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Grobet, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter Paul, Gusset, Hafner Ursula, Hämmerle, Hasler, Heberlein, Hess Otto, Hilber, Hollenstein, Hubacher, Imhof, Jeanprêtre, Jöri, Jutzet, Keller Rudolf, Kofmel, Kunz, Lachat, Langenberger, Ledergerber, Leu Josef, Leuenberger Ernst, Loeb François, Loretan Otto, Maitre, Maurer, Maury Pasquier Liliane, Meier Hans, Meier Samuel, Moser, Müller Erich, Nebiker, Oehrli Fritz Abraham, Ostermann, Philipona, Randegger, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth Maria, Rychen, Scherrer Jürg, Scherrer Werner, Scheurer Rémy, Schlüer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Semadeni, Simon, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Straumann, Stump, Teuscher, Thanei, Thür, Tschopp, Tschuppert Karl, Vallender Dorle, Vogel Daniel, Weber Agnes, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wiederkehr, Wyss William, Zapfl, Zwygart (131)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:
Dettling, Sandoz Suzette (2)

Stimmen nicht – Ne votent pas:
Aguet, von Allmen, Aregger, Bangerter, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Bodenmann, Bonny, Borer Roland, Bührer Gerold, Cavalli, Comby, David, Diener, Ehrler, Eymann Christoph, Fischer-Seengen, Freund, Friderici Charles, Giezendanner, Gysin Hans-Rudolf, Gysin Remo, Haering Binder, Hegetschweiler, Herczog, Hess Peter, Hochreutener, Hubmann, Jans, Kühne, Lauper, Leemann, Lötscher, Marti Werner, Maspoli, Meyer Theo, Mühlemann, Müller Hemmi Vreni, Nabholz, Pelli Fulvio, Pidoux, Pini, Raggenbass, Ratti, Ruckstuhl, Ruf, Ruffy, Sandoz Marcel, Schenk, Speck, Spielmann, Spoerry, Steinegger, Steiner Rudolf, Strahm Rudolf, Stucky, Suter, Theiler, Tschäppät Alexander, Vermot, Vetterli, Vollmer, Wittenwiler, Zbinden, Ziegler Jean, Zisyadis (66)

Präsident, stimmt nicht – Président, ne vote pas:
Leuba (1)

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates
Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse gemäss Brief an die eidgenössischen Räte
Proposition du Conseil fédéral
Classer les interventions parlementaires selon lettre aux Chambres fédérales

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Elfte Sitzung – Onzième séance

Donnerstag, 21. März 1996
Jeudi 21 mars 1996

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Schoch Otto (R, AR)

95.024

Internationale Rechtshilfe in Strafsachen. Staatsvertrag mit den USA

Entraide internationale en matière pénale. Traité avec les Etats-Unis d'Amérique

Botschaft, Gesetz- und Beschlussentwürfe
vom 29. März 1995 (BBl III 1)
Message, projets de loi et d'arrêté
du 29 mars 1995 (FF III 1)

Beschluss des Nationalrates vom 20. Dezember 1995
Décision du Conseil national du 20 décembre 1995

Antrag der Kommission
Eintreten
Proposition de la commission
Entrer en matière

Küchler Niklaus (C, OW), Berichterstatter: Die internationale Rechtshilfe ist ein wirksames und bewährtes Instrument zur Verbrechensbekämpfung, insbesondere zur Bekämpfung der organisierten und heute immer internationaler werdenden Kriminalität. Die Schweiz nimmt auf diesem Gebiet der Rechtshilfe schon lange eine Vorreiterrolle ein und will diese Rolle im Interesse unseres Landes, im Interesse unseres Wirtschaftsstandortes, unseres Werk- und Finanzplatzes Schweiz, aber auch im Interesse all unserer Bürgerinnen und Bürger auch weiterhin wahrnehmen.
Zu diesem Zwecke gilt es heute, in einem Multipack, d. h. bei drei Erlassen, Schwachpunkte auszumerzen bzw. festgestellte Lücken zu schliessen, nämlich bei der Vorlage A, dem Rechtshilfegesetz (IRSG), bei der Vorlage B, dem Bundesgesetz zum Staatsvertrag mit den Vereinigten Staaten von Amerika über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen (BG-RVUS), und bei der Vorlage C, dem Bundesbeschluss über einen Vorbehalt zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen.
Die vorberatende Kommission Ihres Rates hat die Vorlagen an ihren Sitzungen vom 1. und 2. sowie vom 19. und 20. Februar 1996 eingehend beraten und mit Bezug auf die Vorlagen B und C keine Änderungen gegenüber der Fassung des Bundesrates und des Nationalrates beschlossen. Ich kann mich daher im folgenden hauptsächlich auf Ausführungen über das IRSG beschränken.
Wie Sie wissen, gehören zur internationalen Rechtshilfe vier Kategorien von Handlungen, nämlich: die Auslieferung, die akzessorische Rechtshilfe – d. h. die Vornahme von Ermittlungs- oder Prozesshandlungen anstelle des ausländischen Staates –, die stellvertretende Verfolgung und Ahndung strafbarer Handlungen sowie schliesslich die Vollstreckung ausländischer Strafentscheide. Das IRSG regelt alle vier Kategorien bzw. Verfahren der internationalen Rechtshilfe. Es schafft vor allem die Rechtsgrundlage, damit die Schweiz auch ohne staatsvertragliche Vereinbarungen mit einem ausländischen Staat zusammenarbeiten kann.
In rund 95 Prozent aller Fälle funktioniert das IRSG relativ problemlos. In den restlichen 5 Prozent der Fälle, die gewöhnlich auch für Aufsehen sorgen, entstehen vor allem dann Probleme, wenn Bankdokumente oder andere Geschäftsunterlagen herausverlangt werden, Bankkonten gesperrt oder Zeugen befragt werden müssen. In diesen rund 5 Prozent der Fälle gibt es heute für die Betroffenen aber auch zahlreiche Möglichkeiten, um das Rechtshilfeverfahren mit Rekursen effektiv zu verzögern und damit unter Umständen das ausländische Strafverfahren geradezu lahmzulegen.
Dieselben Probleme stellen sich in abgeschwächter Form auch beim BG-RVUS, das sich auf den Rechtshilfeverkehr mit den USA beschränkt und im Unterschied zum IRSG nur die akzessorische Rechtshilfe regelt. Die hauptsächlichsten Ziele der Revisionsvorlage sind daher im Bereiche der akzessorischen Rechtshilfe die folgenden: Straffung und Beschleunigung des Rechtshilfeverfahrens, Erweiterung der Bundeskompetenzen, wenn ein Rechtshilfeersuchen mehrere Kantone betrifft oder der Kanton das Verfahren verschleppt, klare und differenzierte Regelung der Herausgabe von Beweismitteln und Deliktgut. Im Bereiche der Auslieferung sind die wichtigsten Ziele die folgenden: Einschränkung der Entschädigungspflicht der Schweiz bei ungerechtfertigter Auslieferungshaft und Einschränkung der Auslieferungspflicht der Schweiz bei Abwesenheitsurteilen oder bei angedrohter Todesstrafe im ausländischen Staat.
Der Nationalrat ist der Vorlage des Bundesrates weitgehend gefolgt und hat den wichtigsten Grundzügen zugestimmt. Es haben sich aber doch einige wichtige Abweichungen vom Entwurf des Bundesrates ergeben. Die wichtigste Abweichung besteht meines Erachtens bei der Frage, ob der Rechtsmittelweg am Anfang des Verfahrens, wie beim sogenannten Zürcher Modell, oder am Schluss des Verfahrens, wie beim sogenannten Genfer Modell, beginnen solle.
Die zweite wichtige Differenz betrifft die Frage, inwieweit das Verfahren beim Bundesamt für Polizeiwesen zentralisiert werden soll.
Diese Fragen haben uns unter anderem auch in der Kommission eingehend beschäftigt. Überdies trat auf unsere Veranlassung hin nochmals die mit der Vorlage beauftragte eidgenössische Expertenkommission zu einer ausserordentlichen Sitzung zusammen und nahm zur Thematik der Abschaffung der kantonalen Rechtsmittel Stellung.
Zu all diesen erwähnten Themenbereichen – Zürcher Modell oder Genfer Modell, Zentralisation, Verkürzung des Rechtsmittelweges usw. – finden Sie Mehrheits- und Minderheitsanträge auf der Fahne. Wir werden im Verlaufe der Detailberatung nochmals eingehend darauf zurückkommen.
Ferner wurde der Kommission vom Bundesamt für Polizeiwesen ein Zusatzbericht zu Artikel 67a betreffend die unaufgeforderte Übermittlung von Beweismitteln und Informationen abgeliefert. Unserer Kommission standen selbstverständlich auch alle Protokolle der Hearings zur Verfügung, die die nationalrätliche Kommission mit Experten durchgeführt hatte, so dass unsererseits auf eine nochmalige Einvernahme von Spezialisten verzichtet werden konnte.
Die Revision des IRSG stellt eine Gratwanderung in zweifacher Hinsicht dar, nämlich eine Gratwanderung zwischen der Kompetenzausdehnung zugunsten des Bundes und dem Erhalt der kantonalen Zuständigkeiten einerseits, aber auch eine Gratwanderung zwischen den Interessen einer effizienten und beschleunigten Strafverfolgung und dem wohlverstandenen Interesse der betroffenen Personen anderseits. Die Kommission war bestrebt, bei all ihren Entscheiden einen sachgerechten Interessenausgleich herbeizuführen.
Die Kommission ist von der Notwendigkeit der Revision überzeugt. Sie ist überzeugt, dass die Schweiz aufgrund der Verbesserungen auch in Zukunft eine entscheidende Rolle bei der internationalen Verbrechensbekämpfung spielen wird und spielen kann.
Die Kommission beantragt Ihnen deshalb einstimmig Eintreten auf alle drei Vorlagen, auf die Vorlagen A, B und C.

Marty Dick (R, TI): Nous allons discuter aujourd'hui une loi qui est assurément très technique, qui est d'un maniement

difficile et qui est d'ailleurs, dans la pratique quotidienne, réservée à un cercle d'usagers très restreint. Mais je crois que cette loi a aussi et surtout une dimension politique et éthique. Elle réglemente nos rapports internationaux en matière de justice pénale, et elle sanctionne ainsi notre volonté de collaboration et de solidarité dans la lutte contre le crime, en particulier contre le crime organisé, ce crime qui se meut pardessus les frontières avec une effarante facilité.
Mais il serait réductif, et même tout à fait faux, de voir dans l'entraide un acte uniquement de solidarité envers la justice des autres pays. Non, l'entraide n'est pas simplement un acte altruiste, c'est avant tout un instrument en faveur de notre ordre juridique; c'est un élément essentiel de prévention de la criminalité, de la prévention dans notre pays. Je crois que ce point est essentiel pour comprendre la portée de cette loi. Ce n'est pas un plaisir que nous faisons à autrui, c'est avant tout un instrument qui sert à notre ordre public, qui sert à combattre le crime dans notre pays, donc un service que nous rendons à nous-mêmes.
La criminalité, et surtout la criminalité la plus dangereuse, qui est la criminalité organisée, a découvert depuis longtemps les avantages de se déplacer d'un pays à l'autre. Elle a constaté depuis longtemps qu'elle peut se déplacer beaucoup plus rapidement et plus efficacement que les services de police et de poursuite. Cette criminalité fait aujourd'hui de plus en plus la démonstration d'un étonnante capacité d'adaptation. Elle sait tirer admirablement profit des faiblesses des différents ordres juridiques.
Rappelons que la criminalité la plus dangereuse n'est pas tant celle qui est représentée par les effractions dans nos voitures ou dans nos maisons ou par les personnages louches que l'on rencontre dans les quartiers douteux; ce sont bien sûr des cas pénaux, mais ce sont souvent et avant tout des cas sociaux. La criminalité la plus dangereuse et la plus inquiétante est, en réalité, celle qui s'intègre le mieux dans notre système, celle qui aujourd'hui manie des sommes astronomiques d'argent, celle qui est en train de gangréner dans un nombre croissant de pays les institutions mêmes de l'Etat. Je crains, hélas, que, dans cette lutte contre le crime organisé, nous ne soyons en train de perdre différentes batailles. Certes, nous sommes relativement efficaces dans la lutte contre la petite et moyenne criminalité, mais nos continuels compromis font que nous sommes confrontés à un bilan finalement négatif dans la lutte contre la criminalité la plus dangereuse, contre le crime organisé. Ces continuels compromis sont les procédures toujours plus «garantistes» que nous adoptons, l'absence de véritable coordination entre les autorités de police et de poursuite, la réprobation plus ou moins explicite que l'on exprime souvent à l'égard des magistrats qui s'engagent dans cette lutte sans compromis.
Mais que peut faire l'entraide dans cette lutte contre la criminalité? Une chose, surtout et avant tout: être rapide et ne pas être bureaucratique. On nous dit, et le président de notre commission l'a souligné, dans 95 pour cent des cas d'entraide dans notre pays, il y a peu ou il n'y a pratiquement pas de problèmes. On vous dit et on vous dira encore que la Suisse, dans ce domaine, a été un pionnier. C'est en partie vrai, mais seulement en partie: s'il est vrai que 95 pour cent des cas se réfèrent à des affaires relativement simples et banales, il faut quand même avouer que dans toutes les affaires de quelque complexité nous avons pratiquement toujours et systématiquement des problèmes, à cause de la faiblesse de la loi actuelle, une loi qui permet des recours à n'en plus finir, des recours qui permettent de paralyser la procédure d'entraide.
Or, quel est l'avantage de retarder une procédure d'entraide? Les avantages sont évidents, si l'on se place du côté de la délinquance. De plus en plus, dans les procédures modernes, nous avons des termes, des délais précis et impératifs, que ça soit pour la détention préventive, pour la mise en accusation devant un tribunal ou l'abandon de la procédure, ou pour le jugement. Ces délais sont impératifs, ils courent et, s'ils ne sont pas respectés, la procédure tombe.
Vous voyez et vous comprenez donc que si des moyens de preuve essentiels se trouvent dans notre pays pour résoudre un cas devant une justice étrangère, un avocat habile peut, avec la loi actuelle, faire en sorte de laisser passer des mois, voire des années, et ainsi anéantir les efforts de la justice étrangère. C'est un mauvais service pour le pays requérant, mais c'est surtout et avant tout un mauvais service que l'on rend à notre justice, car notre pays devient ainsi un pays attractif pour la criminalité organisée, cette criminalité qui, finalement, obéit à des lois de nature économique. Même la criminalité recherche des «Rahmenbedingungen» favorables. Et si nous avons un système qui permet de saboter systématiquement des procédures à l'étranger, nous devenons, hélas, attractifs.
Il faut donc saluer les efforts du Conseil fédéral, de l'administration, du Département fédéral de justice et police, d'avoir voulu affronter cette réforme pour rendre plus rapide notre loi sur l'entraide pénale internationale. Le but de cette révision est d'accélérer la procédure.
Je crains que le but ne soit pas tout à fait acquis. Le texte qui ressort des délibérations du Conseil national est un texte qui est, à mon avis, insatisfaisant. Je me permets aussi de déplorer que l'on n'ait pas fait plus usage des propositions qu'un groupe de travail interdépartemental avait formulées. Cela me semblait un excellent travail. Les nécessités du compromis ont fait qu'on a laissé tomber plusieurs de ces propositions.
Mais avant de conclure et de vous demander d'entrer en matière sur cette loi, me proposant d'intervenir après pour vous suggérer quelques amendements, je me permets encore d'exprimer quelques réflexions sur un sujet qui est toujours sous-jacent à cette discussion sur l'entraide judiciaire.
On ne le dit pas toujours clairement, mais on le dit dans les coulisses, on le suggère, on fait comprendre, bref, on affirme qu'une entraide efficace mettrait en danger la place financière suisse.
C'est ridicule et c'est absurde. Ce qui est nuisible, ce qui est dangereux pour la place financière de ce pays – et nous sommes tous conscients de l'importance de notre place financière! –, c'est le fait que notre pays pourrait devenir trop facilement un refuge pour l'argent d'origine criminelle. Une entraide inefficace, une attitude ambiguë entre le choix de l'intérêt général et la protection d'intérêts particuliers douteux, voilà ce qui nuit à la crédibilité d'une place financière.
Ce qui fait en réalité la renommée d'une place financière telle que la nôtre, c'est la capacité professionnelle, c'est la rigueur, c'est la correction et c'est la transparence. A moyen et long termes, c'est de cette façon que nous continuerons d'être, comme je crois que nous le sommes, une place économique et financière respectée et crédible.
Donc, notre pays a tout à gagner à être pionnier, à être à l'avant-garde d'un système judiciaire efficace, à emmener le peloton des pays dans la lutte contre le crime organisé. Je le répète: il n'y a rien de plus négatif que des compromis ambigus, que la réticence et l'hésitation entre l'intérêt général et la protection de ces intérêts particuliers douteux.
Il y a un argument qui me fait toujours bondir, c'est de dire: «Mais pourquoi devrions-nous faire plus que les autres pays?» Voilà, je crois qu'ici se pose le choix entre être un pays médiocre, qui s'aligne toujours vers le bas, ou celui d'assumer un rôle clair, le rôle d'un pays qui, dans une période qui me paraît très dangereuse face à une criminalité toujours plus sournoise, n'a pas d'hésitation et veut donner l'exemple en cette matière.

Danioth Hans (C, UR): Sowohl der Kommissionspräsident wie auch Herr Kollege Marty als Spezialist in diesen Fragen haben diese Gesetzesrevision in einen grösseren Zusammenhang gestellt. Das scheint mir sehr richtig und wichtig zu sein. Vor allem möchte ich ebenfalls unterstreichen, dass die organisierte Kriminalität, die sich wie ein Geschwür über unser Land, aber auch über andere, vor allem freiheitliche Länder ausdehnt, eine der gefährlichsten Kriminalitätsformen darstellt.
Es ist richtig, dass im Zuge dieser Revision vor allem das Ziel verfolgt wird, die Rechtshilfeverfahren zu beschleunigen, also die Rechtshilfe gegenüber einem ausländischen Staat

zu verbessern. Das setzt beim ersuchenden Staat aber ein Mindestmass an Rechtsformen und -verfahren voraus. Ich glaube, darauf hinweisen zu dürfen – das wird sicher auch der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes tun –, dass sich unser Land bereits auf einem sehr hohen Niveau der Kriminalitätsbekämpfung einerseits und der Rechtshilfe anderseits bewegt.
Dieses Gesetz ist nur ein Baustein im ganzen Bekämpfungssystem bezüglich Kriminalität. Soziale Fragen sind selbstverständlich nicht mit dem Strafrecht zu lösen, dessen müssen wir uns bewusst sein. Ebensowichtig wie eine effiziente Rechtshilfe nach aussen ist eine wirkungsvolle Bekämpfung der organisierten Kriminalität im Landesinnern, also auch in jenem Verfahren, das von Schweizer Strafbehörden eingeleitet und durchgeführt wird.
Wenn die Aussage von Herrn Marty richtig ist – und daran ist überhaupt nicht zu zweifeln –, dass die organisierte Kriminalität an die Grundordnung unseres Staates rührt, dann ist es aber auch notwendig und unerlässlich – Sie gestatten mir diesen Querverweis –, dass sie zu den Straftatbeständen des Staatsschutzes gezählt wird, weil ja unsere Staatsordnung in Frage gestellt wird. Damit sollten auch präventive Massnahmen möglich sein, anstatt dass wir hinterher versuchen, Kriminalfälle aufzudecken. Unter diesem Aspekt hat nach meinem Dafürhalten der Ständerat bei der Behandlung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit diese Tatbestände sehr zutreffend umschrieben.
Die Glaubwürdigkeit unseres Rechtssystems verlangt einen effizienten Kampf gegen die Kriminalität, eine effiziente Hilfe gegenüber dem Ausland. Es muss aber auch eine klar geregelte Hilfe sein. Es wäre falsch, wenn einfach blinder Eifer anstelle eines geordneten Verfahrens Platz greifen würde. Sie werden bei einzelnen Anträgen, wo sich Mehrheit und Minderheit fast die Waage halten, feststellen können, dass trotz allem Engagement im Kampf gegen die Kriminalität Augenmass gefordert ist.
In diesem Sinne beantrage ich ebenfalls Eintreten auf diese Vorlage.

Koller Arnold, Bundesrat: Die wirksame Bekämpfung der internationalen Kriminalität, vor allem der sogenannten organisierten Kriminalität, gehört zweifellos zu den neuen Herausforderungen aller Rechtsstaaten. Dafür bedarf es wirksamer Rechtsinstrumente. Es bedarf einmal wirksamer nationaler Rechtsinstrumente. Wir haben diese in den letzten Jahren miteinander geschaffen, indem wir vor allem den neuen Straftatbestand der kriminellen Organisation in das Strafgesetzbuch eingeführt und neue Einziehungsvorschriften, vor allem im Zusammenhang mit dem organisierten Verbrechen, erlassen haben. Mit dem Bundesgesetz über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes haben wir uns auch um eine effizientere Implementierung dieser neuen Straftatbestände bemüht. Nun ist aber jedermann klar, dass angesichts der Internationalität der Kriminalität vor allem auch eine wirksame grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Staaten nötig ist.
Mit dem Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG) hat die Schweiz in den siebziger Jahren als erster europäischer Staat eine nationale Rechtsgrundlage für diese zwischenstaatliche Zusammenarbeit in Strafsachen geschaffen. Das Gesetz ist seit dem 1. Januar 1983 in Kraft und regelt bekanntlich vier Formen der Zusammenarbeit, nämlich die Auslieferung, die sogenannte akzessorische Rechtshilfe, die stellvertretende Strafverfolgung und die Strafvollstreckung.
Dieses Gesetz, das haben auch die Hearings in der Kommission des Nationalrates gezeigt, hat Schule gemacht. Deutschland beispielsweise hat ein ganz ähnliches Gesetz erlassen. Schule gemacht hat aber vor allem auch, dass die Schweiz als erstes europäisches Land einen modernen Rechtshilfevertrag mit den USA abgeschlossen hat. Das war besonders schwierig, weil hier zwei ganz unterschiedliche Rechtssysteme aufeinanderprallen, nämlich das kontinentaleuropäische und das angloamerikanische Rechtssystem.
Diese gesetzgeberischen Pioniertaten der Schweiz auf dem Gebiet der Rechtshilfe – das darf man ruhig sagen – hatten – das muss man rückblickend auch festhalten – auch ihren Preis. Der Rechtsschutz der Betroffenen ist in beiden Erlassen, sowohl im Staatsvertrag mit den USA und im entsprechenden Ausführungsgesetz als vor allem auch im IRSG, so umfassend geregelt, dass die Zusammenarbeit mit dem Ausland in gewissen Fällen erheblich erschwert werden kann.
Die zahlreichen Rechtsmittelmöglichkeiten haben zur Folge, dass Personen Rechtsmittel häufig zu trölerischen Zwecken missbrauchen, indem vielfach sogenannte reine Zeitgewinnrekurse eingelegt werden. Das war vor allem bei einigen grossen und medienträchtigen Rechtshilfefällen der Fall, wie beispielsweise im Fall Pemex oder auch im Fall Marcos. Ich möchte aber gleich hier festhalten: Die Gründe, weshalb es im Fall Marcos leider nicht so vorwärtsgeht, wie wir das alle gerne hätten, liegen nicht vorwiegend in Mängeln des schweizerischen Rechtshilfesystems. Natürlich hatten wir dort auch diese Überzahl von möglichen Rechtsmitteln, aber der Hauptgrund dafür, dass es im Fall Marcos leider nicht so weitergeht, wie wir das alle wünschen, liegt eindeutig bei den Philippinen. Die Philippinen waren entweder nicht in der Lage oder sind nicht willens, die entsprechenden Auflagen, die das Bundesgericht diesem Land in seinem Marcos-Entscheid gemacht hat, zu erfüllen, damit ein rechtsstaatlich befriedigendes Strafverfahren gegen die Familie Marcos durchgeführt werden kann. Die Philippinen haben diese Bedingungen nie erfüllt. Es ist daher viel zu einfach, wenn man nun diese unbefriedigende Lage im Marcos-Fall einfach der Schweiz zuschreibt. Der Hauptgrund liegt heute eindeutig bei den Philippinen. Im übrigen hofft der Bundesrat, dass in diesem leidigen Fall nun doch möglichst rasch eine Lösung gefunden wird.
Angesichts dieser Schwächen des geltenden IRSG haben sowohl der Bundesrat als auch das Bundesgericht versucht, Mittel und Wege zur Vereinfachung und vor allem auch zur Beschleunigung des Rechtshilfeverfahrens zu finden. Wir haben dann aber einsehen müssen, dass die Präzisierungen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und auch blosse Verordnungsänderungen nicht ausreichen, um die Mängel dieses Gesetzes – vor allem im Hinblick auf dieses Übermass an Rechtsmitteln – zu beseitigen.
Deshalb hat der Bundesrat zunächst eine interdepartementale Arbeitsgruppe beauftragt, eine Gesetzesrevision vorzubereiten. Deren Vorentwurf wurde dann einer eidgenössischen Expertenkommission unterbreitet. Ausgewiesene Rechtshilfespezialisten und Praktiker auf dem Gebiet der Rechtshilfe haben die Vor- und Nachteile der verschiedenen Lösungsmöglichkeiten eingehend untersucht. Schliesslich hat Ihnen der Bundesrat mit der vorliegenden Botschaft die entsprechenden Revisionsvorschläge für beide Gesetze, für das IRSG und für das Ausführungsgesetz zum Staatsvertrag mit den USA, unterbreitet.
Der Bundesrat hat zusammen mit der Expertenkommission bewusst auf eine Totalrevision des IRSG verzichtet, weil die relativ kurze Geltungsdauer des Gesetzes dies kaum rechtfertigen würde und sicher auch ein rasches Inkrafttreten der Revisionsvorlage verunmöglicht hätte. Er hat auch davon abgesehen, das IRSG und das Bundesgesetz zum Staatsvertrag mit den Vereinigten Staaten von Amerika über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen zu einem einzigen Gesetz zu verschmelzen; denn es hat sich einmal mehr gezeigt, dass die Eigenheiten des Rechtshilfeabkommens mit den USA wegen der Unterschiedlichkeit der zusammenarbeitenden Rechtssysteme auf diese Weise nicht überwunden werden können. Wir brauchen dort eine Sonderordnung. Wir brauchen auch die Sonderordnung der Zentralstellen mit ihren besonderen Aufgaben.
Der Revision des IRSG kommt eine ganz besondere Bedeutung für die Rechtshilfebeziehungen mit jenen Staaten zu, mit denen wir keine bilateralen oder multilateralen Verträge abgeschlossen haben. Für unsere Beziehungen mit praktisch allen europäischen Staaten gelten zwei Europaratsabkommen: das Europaratsabkommen betreffend die Auslieferung und das Europaratsabkommen betreffend die soge-

nannte akzessorische Rechtshilfe. Mit diesen Staaten haben wir überhaupt keine Probleme. Der deutsche Experte, der von der nationalrätlichen Kommission angehört worden ist, hat beispielsweise mit grosser Genugtuung feststellen können, dass kein einziges Auslieferungsbegehren beider Staaten in letzter Zeit je abgelehnt worden wäre.
Schwierigkeiten hatten wir vor allem mit Staaten – ich glaube, das muss ich doch noch einmal festhalten –, die einer anderen Rechtskultur angehören, z. B. im Fall Marcos mit den Philippinen oder im Fall Pemex mit Mexiko. Bei diesen Fällen hat sich immer die Grundfrage gestellt – wie das Bundesgericht im Entscheid Marcos festgehalten hat –, ob diese Staaten überhaupt über Verfahren verfügen, die beispielsweise die rechtsstaatlichen Anforderungen der Europäischen Menschenrechtskonvention erfüllen. Das sind die Hauptprobleme, die wir vor allem in jüngster Zeit gehabt haben.
Welches sind die Ziele der Revision? Das Hauptziel ist eindeutig, das Rechtshilfeverfahren in der Schweiz zu verkürzen, also eine Beschleunigung, eine bessere Koordination. Nebenziele sind die klarere Regelung der Entschädigungspflicht der Schweiz bei ungerechtfertigter Auslieferungshaft oder bei anderen Nachteilen, die eine verfolgte Person erlitten hat. Ferner wird die Auslieferungspflicht im Falle eines Abwesenheitsurteils oder bei Androhung der Todesstrafe im ersuchenden Staat eingeschränkt.
Das Hauptziel ist, wie gesagt, die Straffung, die Beschleunigung des Rechtshilfeverfahrens. Dafür sehen wir eine ganze Anzahl von Änderungen des geltenden Gesetzes vor. Ich will die wichtigsten kurz nennen. Auf die Minderheitsanträge und die Abweichungen werden wir sicher nachher in der Detailberatung eingehen.
Wie können wir die nötige Beschleunigung erreichen?
1. Nach dem Entwurf des Bundesrates soll künftig nur noch die Schlussverfügung im Rechtshilfeverfahren anfechtbar sein, und zwar bis vor Bundesgericht.
2. Dagegen sollen der Eintretensentscheid und andere Zwischenverfügungen grundsätzlich nicht mehr anfechtbar sein, sondern nur dann, wenn ein unmittelbar und nicht wiedergutzumachender Nachteil glaubhaft gemacht wird. Ihrer Kommission ist es in Zusammenarbeit mit der Expertenkommission erfreulicherweise gelungen, diese Fälle jetzt im Gesetz sogar abschliessend aufzuzählen. Damit ist es ihr zweifellos gelungen, einen wesentlichen Beitrag gegen trölerische Rechtsmittel zu leisten.
3. Rechtsmittel sollen grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung haben.
4. Die Beschwerdelegitimation wird neu bewusst auf Personen beschränkt, die von einer Rechtshilfemassnahme persönlich und unmittelbar betroffen sind. Das betrifft insbesondere den Bereich der Banken. Die Banken sollen vor allem dann legitimiert sein, wenn es um Eigengeschäfte geht. Dagegen sollen die Kunden, wenn es nur um Kundenkonti geht, die nötigen Rechtsmittel selber einlegen können.
5. Ein weiteres Beschleunigungsmittel ist, dass das Rechtsmittel der Einsprache gegenüber Verfügungen des Bundesamtes für Polizeiwesen ganz aufgegeben wird.
6. Auch die Bezeichnung einer zuständigen Leitbehörde ist überhaupt nicht mehr anfechtbar.
Mit diesen Vorschlägen werden wir zweifellos eine ganz wichtige Beschleunigung des Rechtshilfeverfahrens erreichen. Wir werden vor allem einer übertriebenen Flut von Rechtsmitteln den nötigen Riegel vorschieben. Andererseits muss festgehalten werden, dass die Effizienz und die Beschleunigung des Rechtshilfeverfahrens das eine sind, der Rechtsschutz der Betroffenen aber das andere ist. Die Kunst der Gesetzgebung auf diesem Gebiet besteht darin, zwischen Effizienz und Beschleunigung einerseits und Grundrechtsschutz der Betroffenen anderseits die richtige Mitte zu finden.
Auf zwei Neuerungen möchte ich noch besonders hinweisen, weil sie – soweit ich es beurteile – auch international erstmals eingeführt werden. Der deutsche Experte sagte beispielsweise anlässlich des Hearings, dass diese Massnahmen wahrscheinlich demnächst auch in die deutsche Gesetzgebung einfliessen werden.
Ein wichtiges neues Mittel zur Beschleunigung ist die sogenannte vereinfachte Ausführung gemäss Artikel 80c IRSG. Sie ermöglicht es, die verlangten Rechtshilfeakten mit dem Einverständnis der betroffenen Personen schon vor Abschluss des Rechtshilfeverfahrens an das Ausland herauszugeben. Denn es ist sehr wohl möglich, dass die Herausgabe gewisser Beweismittel unter den Parteien vollständig unbestritten ist. Dann ist nicht einzusehen, weshalb man mit der Aushändigung dieser Beweismittel zuwarten soll, bis die Schlussverfügung, allenfalls sogar ein Gerichtsentscheid vorliegen.
Ein wichtiger Punkt der Revision ist die Erweiterung der Kompetenzen des Bundesamtes für Polizeiwesen. Schon der Berichterstatter Ihrer Kommission hat darauf hingewiesen, dass wir hier eine heikle Gratwanderung zwischen der Zentralisation beim Bundesamt für Polizeiwesen und der nötigen Dezentralisation bei den Kantonen unternehmen. Wenn wir bedenken, dass wir im Jahr über zweitausend Rechtshilfegesuche zu erledigen haben, dann wird, glaube ich, jedermann klar, dass eine totale Zentralisation unmöglich wäre. Das würde eine derart starke Aufblähung des Apparates beim Bundesamt nötig machen, dass das zweifellos auch politisch nicht realisierbar wäre.
Auf der anderen Seite würde eine solche Zentralisation auch einer ganz modernen Tendenz im Rechtshilfewesen klar widersprechen. Der moderne Trend geht eigentlich in Richtung direkte Kontaktaufnahme zwischen den lokal zuständigen Strafbehörden. Der Richter in Lyon nimmt also direkt Kontakt mit dem Richter in Genf auf, und der Richter von Mailand nimmt direkt Kontakt mit den Strafverfolgungsbehörden im Kanton Tessin auf. Wir haben das in bezug auf Deutschland und Österreich bereits staatsvertraglich so geregelt. Wir sind heute daran, ähnliche Abkommen auch mit Frankreich und Italien einzuleiten.
Eine weitere Neuerung: die sogenannte spontane Rechtshilfe, die vor allem auf dem Gebiet der Bekämpfung des organisierten Verbrechens sehr wichtig werden kann – wo natürlich der Faktor Zeit ganz entscheidend ist. Wir sehen neu vor, dass Strafuntersuchungsbehörden unter bestimmten Voraussetzungen unaufgefordert Informationen und Beweismittel an ausländische Strafverfolgungsorgane aushändigen können – das allerdings unter gewissen Kautelen. Es ist vor allem die Kautel, dass durch diese spontane Übermittlung der Beweismittel und Informationen natürlich nicht der gesetzliche Rechtsschutz der Betroffenen unterlaufen werden kann.
Gesamthaft dürfen wir sicher sagen – das haben auch die Hearings, welche die nationalrätliche Kommission durchgeführt hat, klar gezeigt –: Die schweizerische Rechtshilfe in Strafsache ist eindeutig besser als ihr Ruf. Auf der anderen Seite gebe ich aber Herrn Marty gerne zu, dass das Gesetz revisionsbedürftig ist. Wir müssen das Rechtshilfeverfahren beschleunigen; wir müssen die neuen Möglichkeiten – wie die vereinfachte Rechtshilfe oder die spontane, direkte Übermittlung von Informationen und Beweismitteln – sicher vorsehen, und wir müssen mit dieser Gesetzesrevision vor allem dem Übermass von möglichen Rechtsmitteln den nötigen Riegel vorschieben. Wenn wir das tun, haben wir tatsächlich die Chance – nachdem wir in den siebziger Jahren auf diesem Gebiete wirklich Pioniertaten geleistet haben –, dass wir sagen können: Wir haben jetzt wieder ein Rechtshilfegesetz, das auf der Höhe der Zeit ist.
In diesem Sinne danke ich Ihrer vorberatenden Kommission für die ausführliche Auseinandersetzung mit dieser für die meisten sehr technischen Materie und bitte Sie um Eintreten auf die Vorlage.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition

A. Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen
A. Loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung, Art. 1 Abs. 2; 1a; 2; 3 Abs. 2; 4; 5; 8 Abs. 2
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, ch. I introduction, art. 1 al. 2; 1a; 2; 3 al. 2; 4; 5; 8 al. 2
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 10
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Küchler Niklaus (C, OW), Berichterstatter: Ich bin von der Kommission beauftragt, zu einzelnen Artikeln gewisse Erklärungen zuhanden des Amtlichen Bulletins abzugeben.
Artikel 10 wurde vom Nationalrat mit der Begründung aufgehoben, dass der sogenannte am Strafverfahren unbeteiligte Dritte in der Gerichtspraxis kaum mehr vorkommt. Es handelt sich um eine entsprechende Fortentwicklung der Rechtsprechung, so dass der fragliche Tatbestand jeweils unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit geprüft werden kann. Der Artikel ist somit obsolet geworden und kann aufgehoben werden. Als Folge dieser Aufhebung muss auch Artikel 80d Absatz 2 aus dem Entwurf gestrichen werden.

Angenommen – Adopté

Art. 11 Abs. 1; 12 Abs. 2
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 11 al. 1; 12 al. 2
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 15 Abs. 3, 4
Antrag der Kommission
Abs. 3
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Abs. 4
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 15 al. 3, 4
Proposition de la commission
Al. 3
Adhérer à la décision du Conseil national
Al. 4
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Küchler Niklaus (C, OW), Berichterstatter: Zu Artikel 15 Absatz 4 beantragt Ihnen die Kommission, auf die Fassung des Bundesrates zurückzukommen, d. h., den vom Nationalrat beschlossenen Zusatz in Absatz 4 zu streichen. Neben dem Hauptziel der Revision, der Beschleunigung des Verfahrens, ist eines der weiteren Ziele der Revision die Regelung der Entschädigungspflicht der Schweiz bei ungerechtfertigter Auslieferungshaft, wenn der ausländische Staat keine entsprechenden Entschädigungen vorsieht oder die geschädigte Person diese nicht einfordern kann.
Der vom Nationalrat beschlossene Zusatz in Artikel 15 Absatz 4, welcher einer Ausdehnung der Entschädigungspflicht gleichkäme, würde aber in der Praxis zu grossen Anwendungsschwierigkeiten führen. Er würde die Überprüfung des ausländischen Rechts bedingen – was zwar noch möglich wäre –, und der schweizerische Rechtshilferichter müsste im ausländischen Staat die tatsächlichen Verhältnisse abklären, was unter Umständen sehr umfangreiche und mühsame Abklärungen bedingen würde. In diesen Fällen kann also die verpflichtende Bestimmung des Nationalrates nicht befriedigen. Hingegen gibt die Kann-Vorschrift in Absatz 4 unseres Erachtens genügend Ermessensspielraum, um in Härtefällen auf eine Herabsetzung oder Verweigerung der Entschädigung zu verzichten, ohne dabei verpflichtet zu sein, Abklärungen über die tatsächlichen Verhältnisse und die Rechtslage vorzunehmen.
Die Kommission ist auch der Meinung, dass der vom Nationalrat beschlossene Zusatz im Vergleich zum Recht anderer Staaten ziemlich einmalig wäre, und beantragt deshalb einstimmig die Streichung dieses Zusatzes in Artikel 15 Absatz 4.

Angenommen – Adopté

Art. 17 Abs. 1, 3, 5
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 17 al. 1, 3, 5
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 17a
Antrag der Kommission
Abs. 1, 2
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Abs. 3
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 17a
Proposition de la commission
Al. 1, 2
Adhérer au projet du Conseil fédéral
Al. 3
Adhérer à la décision du Conseil national

Abs. 1 – Al. 1

Küchler Niklaus (C, OW), Berichterstatter: Hier hat der Nationalrat eine zeitliche Befristung von neun Monaten eingeführt. Neun Monate können aber für einfache Fälle zu lang sein und für sehr komplizierte, komplexe Fälle zu kurz. Die Kommission befürchtet jedenfalls, dass diese Ordnungsvorschrift in vielen Fällen sogar eher zu Verzögerungen führen würde und führen müsste, nämlich für diejenigen Verfahren, die ohne diese Frist von den zuständigen Behörden viel zügiger behandelt würden, mit dieser Fristangabe aber auf rund neun Monate hinausgezögert werden könnten.
Die einstimmige Kommission beantragt aufgrund dieser möglichen unerwünschten Wirkung die Streichung der vom Nationalrat eingeführten Bestimmung in Artikel 17 Absatz 1.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich schliesse mich der Kommission an.

Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Küchler Niklaus (C, OW), Berichterstatter: Hier hat der Nationalrat eine Ausdehnung der Kompetenzen des Bundesamtes für Polizeiwesen bei Verschleppung des Verfahrens beschlossen. Der Nationalrat ist in der ganzen Frage, inwieweit

das Verfahren des Bundesamtes zentralisiert werden soll, weiter gegangen als der Bundesrat. Der Bundesrat ist der Meinung, dass die vom Nationalrat beschlossene zusätzliche Zentralisation in Artikel 17 Absatz 5, Artikel 17a Absatz 2 und Artikel 79a zu weit geht. Gemäss Bundesrat soll ein Eingriff in das föderalistische System vermieden werden.
Im weiteren geht die Tendenz in der internationalen Rechtshilfe dahin, wie wir im Eintretensvotum von Herrn Bundesrat Koller gehört haben, den direkten Verkehr zwischen den Gerichten und den Strafverfolgungsbehörden auszubauen. Dieser Weg wurde beispielsweise in einer Zusatzvereinbarung zum europäischen Abkommen mit Deutschland und Österreich gewählt. Ein Richter in Deutschland kann dadurch direkt mit einem Richter in der Schweiz verkehren, ohne über Zentralstellen gehen zu müssen.
Aufgrund dieser Überlegungen hat die Kommission einen Mittelweg gewählt, indem sie bei Artikel 17a Absatz 2 auf eine Übernahme des Verfahrens durch das Bundesamt für Polizeiwesen verzichtet, hingegen bei Artikel 79a mehrheitlich an einer teilweisen Zentralisation festhält.
Die allgemeine Bestimmung von Artikel 17a Absatz 2, die hier zur Diskussion steht, wäre auf alle vier Bereiche der Rechtshilfe – nämlich die akzessorische oder kleinere Hilfe, die Auslieferung, die stellvertretende Strafverfolgung und Strafvollstreckung – anwendbar. Eine allfällige Zentralisation wegen Verschleppung würde sich aber höchstens im Bereich der sogenannten akzessorischen Rechtshilfe rechtfertigen und müsste allenfalls in Artikel 79a angesiedelt werden.
Die vom Nationalrat in Artikel 17a Absatz 2 beschlossene Bestimmung, dass das Bundesamt das Verfahren übernehmen kann, wenn die Kantone das Verfahren verschleppen, könnte unter Umständen auch dazu führen, dass Kantone einfach nichts tun. Die zusätzliche Bestimmung könnte deshalb sogar kontraproduktiv sein.
Die Kommission ist zwar der Auffassung, dass eine gewisse Flexibilität bei der Handhabung von bestimmten Fällen möglich sein soll, spricht sich aber ganz eindeutig dagegen aus, die von den Kantonen zu erfüllenden Aufgaben auf Bundesebene zu verlagern. Ich werde auch bei Artikel 79a Buchstabe b noch auf diese Frage zurückkommen.
Die Kommission empfiehlt Ihnen einstimmig die Streichung der Ausdehnung in Artikel 17a Absatz 2.

Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3
Angenommen – Adopté

Art. 18; 20a; 21 Abs. 2–4; 22
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 18; 20a, 21 al. 2–4; 22
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 23
Antrag der Kommission
Mehrheit
Unverändert
Minderheit
(Marty Dick, Aeby, Beerli, Béguin, Brunner Christiane, Saudan, Schoch)
Aufheben

Art. 23
Proposition de la commission
Majorité
Inchangé
Minorité
(Marty Dick, Aeby, Beerli, Béguin, Brunner Christiane, Saudan, Schoch)
Abroger

Präsident: Ich schlage Ihnen in Übereinstimmung mit dem Berichterstatter vor, die Behandlung dieses Artikels bis zur Abstimmung über die Artikel 80a und folgende zurückzustellen. – Sie sind damit einverstanden.
Das gleiche gilt dann für Artikel 25.

Verschoben – Renvoyé

Art. 24
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 25 Abs. 1–3, 5
Antrag der Kommission
Mehrheit
Abs. 1, 3
Unverändert
Abs. 2, 5
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit
(Marty Dick, Aeby, Beerli, Béguin, Brunner Christiane, Saudan, Schoch)
Abs. 1
Verfügungen der Bundesbehörden und, abweichend von Artikel 98a des Bundesrechtspflegegesetzes, Verfügungen erstinstanzlicher kantonaler Behörden unterliegen, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt, der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unmittelbar an das Bundesgericht.
Abs. 2
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Abs. 3
.... einer kantonalen Behörde Beschwerde erheben. Der ....
Abs. 5
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 25 al. 1–3, 5
Proposition de la commission
Majorité
Al. 1, 3
Inchangé
Al. 2, 5
Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité
(Marty Dick, Aeby, Beerli, Béguin, Brunner Christiane, Saudan, Schoch)
Al. 1
A moins que la présente loi n'en dispose autrement, le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est immédiatement ouvert contre les décisions des autorités fédérales et, en dérogation de l'article 98a de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire, des autorités cantonales de première instance.
Al. 2
Adhérer à la décision du Conseil national
Al. 3
L'office fédéral a qualité pour recourir contre les décisions d'une autorité cantonale. L'autorité cantonale ....
Al. 5
Adhérer à la décision du Conseil national

Verschoben – Renvoyé

Art. 26; 27 Abs. 1; 28 Abs. 3; 34; 35 Abs. 2; 37 Abs. 2; 38 Abs. 1, 2; 44; 48 Abs. 2; 49 Abs. 2; 50 Abs. 1; 52 Abs. 1; 54; 55 Abs. 1, 3; 59; 63 Abs. 1–3; 65; 65a; 66 Sachüberschrift, Abs. 2; 67
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 26; 27 al. 1; 28 al. 3; 34; 35 al. 2; 37 al. 2; 38 al. 1, 2; 44; 48 al. 2; 49 al. 2; 50 al. 1; 52 al. 1; 54; 55 al. 1, 3; 59; 63 al. 1–3; 65; 65a; 66 titre médian, al. 2; 67
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 67a
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Küchler Niklaus (C, OW), Berichterstatter: Hier habe ich Ihnen folgende Erklärung zuhanden des Amtlichen Bulletins abzugeben:
Dieser Artikel stellt eine der wichtigen Neuerungen des Revisionsentwurfes dar. Es handelt sich hierbei um die sogenannte spontane Rechtshilfe. Diese ermöglicht es einer schweizerischen Gerichtsbehörde, unter bestimmten Voraussetzungen Beweismittel und Informationen, die sie für ihre eigene Strafuntersuchung gesammelt hat, unaufgefordert an eine ausländische Strafuntersuchungsbehörde zu übermitteln. Gemäss Absatz 1 handelt es sich hierbei um eine Kann-Vorschrift.
Aufgrund der Notwendigkeit der Präzisierung dieses Artikels, insbesondere der Absätze 4 und 5, hat die Kommission zusätzliche Abklärungen verlangt. Diese ergänzenden Abklärungen betreffen insbesondere die unaufgeforderte Übermittlung von Beweismitteln und Informationen und die Präzisierung des Geheimbereiches. Gemäss Artikel 67a Absatz 4 können Beweismittel, die den Geheimbereich betreffen, nicht unaufgefordert herausgegeben werden. Absatz 5 indessen räumt dem Richter die Möglichkeit ein, die zuständige ausländische Behörde darüber zu informieren und dem ausländischen Staat zu ermöglichen, ein entsprechendes Rechtshilfeersuchen an die Schweiz zu stellen, d. h., dass aus dem Geheimbereich zwar Informationen, nicht aber Beweismittel spontan übermittelt werden können.
Zum Begriff des Geheimbereichs: Er wird im schweizerischen Recht nicht definiert, aber er wird durch verfassungs-, zivil- und strafrechtliche Bestimmungen geschützt. Im Bereich der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen umfasst der Begriff des Geheimbereichs im Prinzip alle strafrechtlich geschützten Geheimbereiche einer Person, deren Bekanntgabe oder Verbreitung ins Ausland strafbar ist oder für die das schweizerische Recht ein Zeugnisverweigerungsrecht vorsieht. Daneben gibt es strafrechtlich geschützte Geheimbereiche, für die das geltende Recht im Prinzip kein Zeugnisverweigerungsrecht vorsieht. Dazu gehört neben dem Fabrikations- und dem Geschäftsgeheimnis auch das Bankgeheimnis. Der in Artikel 67a Absatz 4 umschriebene Geheimbereich erstreckt sich somit im wesentlichen auf die durch den Bundesstrafprozess und durch die kantonalen Strafprozessordnungen geschützten Geheimnisse sowie auf das Fabrikations-, das Geschäfts- und das Bankgeheimnis. Was das Bankgeheimnis betrifft, ist der Bankier aber nicht berechtigt, gegenüber dem Richter Auskünfte über einen Kunden geheimzuhalten. Es ist nämlich unbestritten, dass das Bankgeheimnis im Rahmen eines Straf- bzw. eines ordentlichen Rechtshilfeverfahrens aufgehoben werden muss. Im Rahmen dieser Verfahren stehen jedoch den Betroffenen ordentliche Rechtsschutzmittel zur Verfügung.
Die Kommission kam nach eingehender Diskussion zum Schluss, dass der Entwurf des Bundesrates, ergänzt durch Absatz 6 des Nationalrates, den Mittelweg darstellt, einen Mittelweg zwischen der Streichung des ganzen Artikels 67a, der eine spontane Rechtshilfe überhaupt ermöglicht, und der Streichung der Absätze 4 und 5, die eine gewisse Einschränkung der spontanen Rechtshilfe vorsehen.
Die Kommission beantragt Ihnen mit 9 zu 2 Stimmen, der Fassung des Bundesrates, ergänzt durch Absatz 6 des Nationalrates, zuzustimmen – ein Zusatz, der übrigens eine sinnvolle Bestätigung einer Selbstverständlichkeit darstellt.

Angenommen – Adopté

Art. 71
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 74
Antrag der Kommission
Abs. 1, 3, 4
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Abs. 2
.... oder der Geschädigte, der seinen gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz hat, Rechte ....

Art. 74
Proposition de la commission
Al. 1, 3, 4
Adhérer à la décision du Conseil national
Al. 2
.... le lésé qui a sa résidence habituelle en Suisse ....

Küchler Niklaus (C, OW), Berichterstatter: Hier handelt es sich um eine redaktionelle Anpassung an Artikel 74a Absatz 4 Buchstabe a.

Angenommen – Adopté

Art. 74a
Antrag der Kommission
Mehrheit
Abs. 1, 2, 4–6
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Abs. 3
Die Herausgabe nach dieser Bestimmung kann in jedem Stadium des Verfahrens erfolgen, wenn der betreffende Fall oder die Besonderheiten des ausländischen Rechts es erfordern.

Minderheit
(Danioth, Küchler, Reimann, Schallberger, Schmid Carlo)
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 74a
Proposition de la commission
Majorité
Al. 1, 2, 4–6
Adhérer à la décision du Conseil national
Al. 3
La remise prévue par la présente disposition peut, si le cas d'espèce ou les particularités du droit étranger l'exigent, intervenir à tous les stades de la procédure.

Minorité
(Danioth, Küchler, Reimann, Schallberger, Schmid Carlo)
Adhérer à la décision du Conseil national

Küchler Niklaus (C, OW), Berichterstatter: Vorerst eine Grundsatzbemerkung zu Artikel 74a: Dieser Artikel beinhaltet eine Neuregelung der Herausgabe und Konfiskation von Gegenständen. Er sieht eine klare Trennung zwischen der Herausgabe zu Beweiszwecken und der Herausgabe zwecks Einziehung vor.
Absatz 1 regelt den Grundsatz der Herausgabe von in der Schweiz beschlagnahmten Gegenständen und Vermögenswerten zur Einziehung oder zur Rückerstattung an die berechtigte Person. Dies setzt voraus, dass der ausländische Staat ein Verfahren eröffnet hat, das die Einziehung oder die Rückerstattung der Gegenstände oder Vermögenswerte an die berechtigte Person zum Zweck hat.

Zu Artikel 74a Absatz 3 liegen ein Mehrheits- und ein Minderheitsantrag vor.
Die Hauptargumente der Mehrheit der Kommission für die Änderung des vom Bundesrat vorgeschlagenen und vom Nationalrat beschlossenen Absatzes 3, nämlich Streichung von «gestützt auf einen rechtskräftigen und vollstreckbaren Entscheid des ersuchenden Staates» und gleichzeitig Ergänzung durch «wenn der betreffende Fall oder die Besonderheiten des ausländischen Rechts es erfordern», sind die folgenden: Es geht primär um eine Kann-Vorschrift, d. h., sie gibt der schweizerischen Behörde einen weiten Ermessensspielraum, Gegenstände oder Vermögenswerte unter gewissen Bedingungen herauszugeben, verpflichtet aber andererseits die schweizerischen Behörden nicht zur Herausgabe.
Im weiteren sieht die Mehrheit der Kommission keinen zwingenden Grund, warum gemäss unserem schweizerischen Recht bei der Auslieferung von Personen kein definitiver und vollstreckbarer Entscheid des ersuchenden Staates verlangt wird, wohl aber bei der Herausgabe von Gegenständen und Vermögenswerten.
Im Sinne einer gewissen Angleichung dieser beiden Verfahren – Auslieferung von Personen und Herausgabe von Gegenständen – beantragt Ihnen die Kommission mit 6 zu 5 Stimmen, dem geänderten Absatz 3 in Artikel 74a zuzustimmen.
Der Minderheitsantrag wird von Kollege Danioth begründet.

Danioth Hans (C, UR), Sprecher der Minderheit: Die durchwegs knappen Stimmverhältnisse haben zu unterschiedlichen Anträgen geführt. Hier besteht eine knappe Mehrheit von 6 zu 5 Stimmen. Ich habe die Aufgabe, die Auffassung der Minderheit zu begründen.
Die Mehrheit der Kommission für Rechtsfragen möchte die Herausgabe von Gegenständen und Vermögenswerten an den untersuchenden Staat in jedem Stadium des ausländischen Verfahrens erlauben, sofern «der betreffende Fall oder die Besonderheiten des ausländischen Rechts es erfordern». Sie merken es bereits an der Formulierung: Hier wird praktisch ein Freipass ausgestellt. Diese Regelung ist aus folgenden Gründen als zu weitgehend abzulehnen.
1. Sie gibt dem Rechtshilferichter die Möglichkeit, dem ausländischen Staat Gegenstände oder Vermögenswerte herauszugeben, ohne dass im ausländischen Verfahren ein Einziehungsentscheid ergangen ist und die strafbare Herkunft feststeht. Diese Lösung steht im Widerspruch zum schweizerischen Recht. Ich verweise auf Artikel 60 des Strafgesetzbuches, der die Rückgabe von eingezogenen Gegenständen und Vermögenswerten an den Geschädigten nur gestützt auf eine richterliche Verfügung zulässt.
2. Es gehört zu den Grundsätzen des schweizerischen Rechtshilferechts, vom Ausland nicht mehr zu verlangen, als dem Ausland gegeben werden kann. Aus diesem Grundsatz folgt der Umkehrschluss, dass die Schweiz als ersuchter Staat nicht weiter gehen kann als in einem innerstaatlichen Verfahren. Mit der von der Kommissionsmehrheit beantragten Regelung gäbe die Schweiz den ausländischen Strafbehörden mehr, als es in einem schweizerischen Verfahren möglich wäre.
3. Die Generalklausel «wenn der betreffende Fall oder die Besonderheiten des ausländischen Rechts es erfordern» setzt voraus, dass der Rechtshilferichter sämtliche Einzelheiten des Falles kennt und mit den Eigenheiten des ausländischen Rechts vertraut ist. Je nach Umfang des Falles erforderte dies breitangelegte Abklärungen, die den Rahmen der Rechtshilfe sprengen würden und einer Überprüfung des ausländischen Rechts gleichkämen. Dies wiederum könnte der ausländische Staat als unerlaubte Einmischung in die eigenen Angelegenheiten verstehen.
4. Oft werden bekannte Rechtshilfefälle herangezogen, vor allem der heute bereits erwähnte Fall Marcos. Nach der Version der Mehrheit könnten die Marcos-Milliarden – ich nehme an, es sind nach wie vor Milliarden – ohne weiteres den Philippinen herausgegeben werden. Unterdessen ist aber auch in den USA ein Verfahren angelaufen. Riskieren wir nicht Haftungsansprüche oder gar Doppelzahlungen, wenn wir auf jedes eingeleitete Begehren ohne weiterzugsfähigen und rechtskräftigen Entscheid solche Gelder herausgeben? Die auch von der Expertenkommission nachträglich für unerlässlich erachtete formelle Schranke eines rechtskräftigen Entscheides stellt für den Richter ein wichtiges Hilfsmittel dar.
Gestatten Sie noch, auf das Votum des Berichterstatters zurückzukommen: Bei den Personen werden leichtere formelle Vorschriften angewendet. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass bei der Auslieferung von Personen ein eigentlicher Auslieferungsentscheid vorgeschrieben ist. Das muss man dann schon berücksichtigen, wenn man Vergleiche zwischen den unterschiedlichen Verfahren anstellt.
Aus diesen Gründen beantrage ich Ihnen, die Version des Bundesrates beizubehalten, die auch der Nationalrat beschlossen hat.

Marty Dick (R, TI): Il me paraît nécessaire de corriger certaines affirmations qu'a faites M. Danioth, mais je pense qu'il est aussi nécessaire de remettre le débat sur cet article dans son juste contexte. Les points de vue ne sont pas du tout si éloignés, et il faut vraiment comprendre le sens précis de la proposition de la majorité de la commission.
La solution de la majorité est en réalité celle qui a été proposée par la commission des experts. Ce n'est pas une solution inventée «sur les deux pieds», il n'y a pas d'aventure dans cette proposition, nous reprenons simplement, même avec une formulation plus restrictive, la proposition élaborée par les experts.
Il convient de souligner tout d'abord qu'il s'agit d'une «Kann-Vorschrift». Il y a, dans les rapports internationaux, des cas particuliers: par exemple, dans les rapports avec les pays anglo-saxons, où le juge américain ou le juge anglais, selon leur droit, ne peuvent décider la confiscation et la dévolution à l'Etat ou au lésé de biens qui ne se trouvent pas dans leur juridiction ou qui se trouvent à l'étranger. Dans des cas pareils, nous avons un résultat absurde et choquant: on ne peut pas rendre l'argent à la partie lésée et il faut ainsi la contraindre à entamer des procédures civiles internationales extrêmement compliquées et pas toujours possibles.
Mais il y a pire: si c'est de l'argent provenant d'une activité criminelle qui est saisi en Suisse et si le délit a eu lieu dans un Etat anglo-saxon, qui est pays requérant, nous serons contraints de rendre l'argent à la personne à laquelle il a été saisi, et ça peut être le délinquant lui-même! En Suisse, en effet, nous n'avons pas de compétences pour saisir cet argent. Le juge anglo-saxon non plus. Et pour finir, cet argent retournera au détenteur, c'est-à-dire souvent au délinquant lui-même. C'est le cas Pemex qui est un cas scandaleux par ses conséquences. J'ai ici la disposition du juge Cosandey, de Zurich: parce qu'il n'a pas été possible de remettre cet argent au pays requérant, pour finir, le juge Cosandey a dû rendre l'argent au délinquant.
C'est pour éviter ces situations choquantes que l'on a cette disposition qui est une «Kann-Vorschrift», et qui n'est pas du tout une «Muss-Vorschrift». L'autorité suisse, d'ailleurs, peut remettre cet argent, pas nécessairement au lésé, mais au tribunal local, avec des conditions précises, exactement comme elle le fait dans le cadre de l'extradition.
Le parallèle avec l'extradition, Monsieur Danioth, est tout à fait pertinent. Quand vous remettez une personne à un pays requérant, vous n'avez pas une décision définitive et exécutoire, vous avez des indices de culpabilité, vous remettez la personne à la justice étrangère: celle-ci conduira un procès contre la personne extradée. On demande simplement, conforté en cela par la proposition de la commission des experts, que, dans certains cas, cela soit possible aussi pour des biens. Quand ces biens n'ont manifestement aucun lien avec la Suisse, qu'il est clair que c'est le juge du pays requérant, dans son pays, qui doit décider, nous avons nous-mêmes souvent intérêt à remettre ces objets ou ces valeurs à la justice étrangère.
J'ai cité en commission un exemple qui s'est passé durant mon activité de magistrat. Nous avons saisi en Suisse des tableaux de Piero della Francesca, que j'ai eu le plaisir et surtout l'émotion de voir exposés pendant quelques heures

dans mon bureau à Bellinzone. Vous ne voulez quand même pas attendre de rendre au musée de Florence ces tableaux en attendant une décision exécutoire et définitive de la justice italienne! Vous me direz: c'est un cas exceptionnel. Mais cette disposition doit justement permettre de faire face à des cas exceptionnels. Ce n'est pas vrai que l'on remet nécessairement les valeurs à la partie lésée; dans la plupart des cas, on les remettra à l'autorité judiciaire qui instruit le procès dans le pays d'origine.
C'est donc pour éviter des lacunes qui conduisent à des résultats choquants que les experts ont élaboré cette proposition. Je ne vois pas pour quelles raisons ce qui est valable pour les personnes ne devrait pas être valable pour les choses et pour les valeurs.

Simmen Rosemarie (C, SO): Als Nichtmitglied der Kommission und als Nichtjuristin habe ich vom fachlichen Standpunkt aus hier nichts beizutragen; ich möchte Ihnen lediglich zwei politische Gedanken zu Artikel 74a Absatz 3 mitgeben.
Es liegt mir fern, die Schuld am schleppenden Fortgang dieser Verfahren, die heute schon genannt worden sind, der Schweiz anzulasten. Es ist nicht der Fehler der Schweiz, dass die Rückgabe dieser zum Teil enormen Summen – in der Höhe von Hunderten von Millionen Franken – nicht zügiger stattfindet oder überhaupt nicht möglich ist, wie Kollege Marty soeben gesagt hat. Das kann uns aber nicht davon dispensieren, nach Mitteln und Wegen zu suchen, um auch von unserer Seite her weitere Möglichkeiten zu prüfen.
Eine solche Möglichkeit bietet sich nun meines Erachtens mit dem Antrag der Mehrheit der Kommission zu Artikel 74a Absatz 3. Die Schweiz ist frei, von dieser Bestimmung Gebrauch zu machen, und sie ist auch frei, die Bedingungen bei der Erfüllung dieser Bestimmung, also für die Herausgabe, festzulegen.
Es sind zwei Gründe, welche mich bewegen, der Mehrheit zuzustimmen:
1. Im Interesse einer kohärenten schweizerischen Aussenpolitik ist es dringend nötig, nach innovativen Lösungen zu suchen. Die Schweiz ist heute mit verschiedensten staatlichen und privaten Projekten auf allen möglichen Gebieten auf den Philippinen involviert. Sämtliche Spenden für private Projekte betragen jährlich rund 6 Millionen Franken. Der Gegenwertfonds, der durch die Entschuldung von philippinischen Schulden im vergangenen Jahr durch die Schweiz geäufnet wurde, beträgt 21 Millionen Franken. Das sind nur Bruchteile allein der Zinszahlungen, die auf den in der Schweiz liegenden Geldern entstehen. Es ist äusserst stossend und schlicht falsch, Entwicklungshilfegelder, die schliesslich aus Steuern und Spenden zusammenkommen, in einem Land zu investieren, wenn wir nicht gleichzeitig dafür sorgen, dass Gelder, die ins Land gehören und auch vorhanden sind, wirklich dorthin gelangen.
2. Es wäre blauäugig zu glauben, es genüge, die Gelder von der Schweiz nach den Philippinen zu transferieren, damit kämen sie dann auch bei den richtigen Empfängern an, nämlich bei der breiten Bevölkerung. Aber – das scheint mir aus rein schweizerisch-egoistischen Gesichtspunkten als nötig –, dann sind sie wenigstens nicht mehr in der Schweiz. Solange sie in der Schweiz liegen, sind sie ein permanentes Ärgernis und ein Schaden für das Image des Bankenplatzes Schweiz und der Schweiz im allgemeinen. Es liegt daher auch und gerade im Interesse der Schweiz, diese Gelder unter den nötigen strengen Auflagen ins Ursprungsland zurückzuführen.
Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

Danioth Hans (C, UR), Sprecher der Minderheit: Ich räume durchaus ein, dass beide Lösungen Vor- und Nachteile haben und dass man in guten Treuen geteilter Meinung sein kann. Was nun aber Frau Simmen gesagt hat, impliziert und unterstellt der Minderheit, sie wolle diesen Auftrag in der internationalen Rechtshilfe mit einer stumpfen Waffe angehen. Auch uns geht es darum, dass die Mittel – Fluchtgelder oder kriminelle Gelder – dem rechtmässigen Eigentümer zugeführt werden; das ist völlig unbestritten. Auch uns geht es um das Ansehen unseres Landes; nur ist bei der sehr unterschiedlichen Rechtsentwicklung einzelner Länder – jedenfalls in einem ersten Stadium des Verfahrens – sehr ungewiss, wer überhaupt Berechtigter ist. Wir sind der Meinung, dass ein minimales Erfordernis notwendig ist, damit ein schweizerischer Untersuchungsrichter oder ein Staatsanwalt handeln kann.
Wir haben nicht überall derart kompetente Leute wie unseren Kollegen Dick Marty, der als ehemaliger Staatsanwalt bei diesen wertvollen Bildern selbstverständlich richtig gehandelt hat. Aber Sie können sich auch vorstellen, dass andere richterliche Behörden unter Druck gesetzt werden sollen, wenn sie, wie es im Antrag der Mehrheit heisst, gezwungen werden können, derartige Mittel herauszugeben, «wenn der betreffende Fall oder die Besonderheiten des ausländischen Rechts es erfordern». Gerade der Fall Marcos zeigt, dass es durchaus unterschiedliche Interessen und Ansprüche gibt.
Ein Letztes: Wir dürfen doch davon ausgehen, dass die Fortentwicklung des Rechts auch in diesen Staaten, bei denen wir gewisse Bedenken haben, nicht stillsteht und dass hier gewisse Minimalerfordernisse eingehalten werden, um die Herausgabe derartiger Vermögenswerte zu verlangen. Ob das Erfordernis, wie es der Bundesrat in Anlehnung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung vorgeschlagen und wie es der Nationalrat beschlossen hat, der Weisheit letzter Schluss ist, kann ich auch nicht mit Bestimmtheit sagen. Auf alle Fälle muss ein gewisser Mindestrahmen eingehalten werden, damit unsere Behörde derartige Entscheidungen treffen kann. Das ist unser gemeinsames Anliegen.

Schmid Carlo (C, AI): Ich bitte Sie auch, der Minderheit zuzustimmen.
Das Strafrecht – und hier handelt es sich um ein Recht im Bereiche des Strafrechts – handelt von den Rechtsgütern, vom Schutz der Rechtsgüter und bedarf daher bestimmter, verlässlicher Regeln. Diese verlässlichen Regeln müssen auch im Verhältnis zwischen den Staaten beim internationalen Rechtshilfeverkehr gelten. Wir sind hier im Rahmen des Rechtshilfeverkehrs allerdings bereits leicht in der Staatspolitik drin, wo Überlegungen der Staatsräson gelten. Dort herrscht die Willkür.
Aber lassen wir die Willkür nicht weiter gehen als unbedingt notwendig. Halten wir uns so weit wie möglich an Regeln. Und wenn Sie Artikel 74a Absatz 3 gemäss dem Antrag der Mehrheit lesen, dann müssen Sie feststellen, dass dem freien Ermessen dieser Untersuchungsinstanzen Tür und Tor geöffnet werden. Er wird zu einer politischen «escape clause», um unter Missachtung aller Rechtsrücksichten Opportunes unter dem Gesichtswinkel der Staatspolitik zu tun. Und da bin ich der Auffassung: Das geht zu weit.
Frau Simmen, wenn Sie Ihre Gedanken bis ins Letzte durchdenken, dann sollten Sie aufhören, in der Schweiz Bankgeschäfte zu betreiben. Dann sollten Sie aufhören, irgend etwas zu tun, das mit dem Ausland zu tun hat. Wissen Sie, es ist natürlich nicht angenehm, mit solchen Geldern konfrontiert zu sein, die offenkundig als «producta sceleris», als Ergebnis einer Straftat, in der Schweiz liegen. Aber es ist nicht in jedem Falle klar, ob solche Dinge tatsächlich strafrechtlich relevant erworben worden sind. Und das ist das, was ich am Anfang gesagt habe: Oft trügt der Anschein, und oft geht man sehr, sehr nachlässig mit Anscheinen um, nämlich dann, wenn es politisch opportun ist, namentlich im internationalen Verkehr. Treu und Glauben sind auch hier hohe Massstäbe. Daher bin ich der Auffassung, man sollte im Bereiche des Rechtsgüterschutzes nicht mit derart offenen Formulierungen legiferieren, wie das hier mit Artikel 74a Absatz 3 gemäss dem Antrag der Mehrheit der Fall ist. Es weiss kein Mensch, ob der betreffende Fall eine besondere Behandlung rechtfertigt, ob die Besonderheiten des ausländischen Rechts eine besondere Behandlung rechtfertigen und ob das in jedem Stadium des Verfahrens der Fall ist. Das ist praktisch die Kapitulation des Verfahrensrechts. Hier hat ein jeder, der mit dem Fall betraut ist, das Recht zu tun, was er will. Das geht – so scheint mir – eindeutig zu weit.
Ich bitte Sie daher dringend, auch hier der Minderheit zuzustimmen.

Beerli Christine (R, BE): Das Votum von Herrn Schmid fordert mich als Mitglied der Kommission doch noch heraus, zwei Dinge zu sagen.
Es geht der Mehrheit der Kommission in gar keiner Art und Weise darum, den Rechtsgüterschutz herabzusetzen oder gar eine Rechtsunsicherheit herbeizuführen. Es geht darum, dass man Dinge und Menschen gleich behandeln möchte. Ich möchte noch einmal auf das zurückkommen, was Ihnen Herr Marty schon erklärt hat: Es ist heute schon möglich, und es wird weiterhin möglich sein, nach diesem Gesetz Menschen auszuliefern, ohne dass bereits ein rechtskräftiges Urteil vorliegt. Erst nachher wird im betreffenden Staat der Prozess gegen diesen Menschen geführt und gesehen, ob er als schuldig oder unschuldig befunden wird. Wenn Sie hier diese Kann-Vorschrift nicht einführen, behandeln Sie Menschen ungleich viel schärfer als Sachen. Sachen könnten wir nicht zurückgeben, bevor ein rechtskräftiges Urteil vorliegt, währenddem wir es mit Menschen tun würden. Ich glaube, das ist wirklich in keiner Art und Weise angezeigt.
Ich komme noch auf das Votum von Herrn Danioth zurück. Er hat gesagt, Herr Marty habe die wertvollen Bilder in richtiger Einschätzung der Situation dem Museum von Florenz zurückgegeben. Wenn Sie hier diese Kann-Vorschrift nicht aufnähmen, hätte Herr Marty in einem genau gleich gelagerten Fall die Möglichkeit, die Bilder zurückzugeben, nicht mehr.

Koller Arnold, Bundesrat: Die Diskussion zeigt, dass wir hier zweifellos vor einem relativ schwierigen Problem dieser Gesetzesrevision stehen.
Um etwas Klarheit in die Diskussion zu bringen: Ich glaube, der Vergleich mit der Auslieferung, Frau Beerli, sticht nicht. Weshalb sticht dieser Vergleich nicht? Bei der Auslieferung stützt sich die schweizerische Behörde regelmässig mindestens auf einen klaren Haftbefehl. In diesem Haftbefehl müssen die Straftaten und der Zweck der Verhaftung klar umschrieben sein. Das ist im Bereich der akzessorischen Rechtshilfe sehr oft nicht der Fall. Dort haben Sie am Anfang, wenn Beweismittel oder Informationen herausverlangt werden, von seiten des ersuchenden Staates sehr oft vorerst nur sehr vage Angaben. Was den Fall der Herausgabe von Vermögenswerten ebenfalls von der Auslieferung unterscheidet: Bei der Auslieferung ist die Identität des Auszuliefernden von Anfang an klar, währenddem bei der akzessorischen Rechtshilfe das Problem gerade das ist, dass es mehrere Prätendenten auf die Vermögensgüter gibt. Das ist auch ein zentraler Unterschied.
Ich möchte jetzt dort beginnen, wo wir als Gesetzgeber begonnen haben: Der geltende Artikel 74 – da hat Herr Marty recht – verlangt keine vollstreckbare Entscheidung. Ich verweise auf Artikel 74 Absatz 2 des geltenden Gesetzes. Aber gerade diese mangelnde Leitplanke des geltenden Gesetzes war der Anlass dafür, dass das Bundesgericht im Entscheid Marcos sehr feine, zusätzlich erklärende Unterscheidungen eingeführt hat. Das Bundesrat sagt in diesem Marcos-Entscheid: «Cette dernière hypothèse (also der Abs. 2) concerne essentiellement des cas où la situation est dépourvue de toute ambiguïté, tels les cas de flagrant délit.» Das ist genau der Fall von Florenz. In einem ganz klaren Deliktfall, wo keine Zweifel in bezug auf den Zusammenhang mit der Straftat und dem herauszugebenden Vermögensstück bestehen, ist es eigentlich nicht nötig, zusätzliche Erfordernisse an die Aushändigung dieser Vermögenswerte an den ersuchenden Staat zu verlangen.
Aber dann kommt noch das hinzu, was im Falle Marcos – im Unterschied zum «Uffizien-Fall» in Florenz – das Massgebliche ist. Das Bundesgericht sagt dann ganz klar: «En règle générale, la remise à l'Etat requérant de biens saisis en Suisse sera ordonnée en exécution d'une décision définitive rendue à l'étranger.» Diese Bemerkung war der Anlass für den Bundesrat, diese Formulierung einzufügen.
Ich gebe zu, Herr Marty, die Expertenkommission ging etwas weniger weit. Aber wir haben in der Vernehmlassung feststellen müssen, dass die sehr offene Formulierung der Expertenkommission auf massive Kritik mehrerer Kantone – ich nenne hier die Kantone Tessin, Zürich, Basel-Stadt und Graubünden – und politischer Parteien – CVP, SVP, Landesring der Unabhängigen usw. – gestossen ist. Man hat regelmässig vor allem jenes Argument vorgetragen, das Herr Danioth und der Berichterstatter genannt haben. Man hat vor allem gesagt: Wenn man das so offen formuliert, dann gehen wir in der Rechtshilfe in Strafsachen weiter als im eigenen Staat, denn im eigenen Staat ist aufgrund von Artikel 60 des Strafgesetzbuches für eine solche Konfiskation eine richterliche Verfügung nötig.
Zudem ist im Rechtshilfegesetz ganz generell festgehalten, dass man in der Rechtshilfe dem Ausland gegenüber nicht mehr leisten kann, als man vom Ausland auch erhält. Ich erwähne Artikel 30 IRSG. Aus diesem Grundsatz folgt der Umkehrschluss, dass die Schweiz als ersuchter Staat nicht weiter gehen kann als in einem innerstaatlichen Verfahren. In einem innerstaatlichen Verfahren ist eben eine richterliche Verfügung nötig.
Ich habe diese Bundesgerichtsentscheide selber noch einmal sorgfältig analysiert und muss zugeben, dass das Bundesgericht sagt, «en règle générale» müsse ein Entscheid vorliegen. Ich habe mir daher auch überlegt, ob wir vielleicht nicht zu weit gehen, wenn wir jetzt absolut eine richterliche Entscheidung verlangen. Insofern wäre ich bereit – ich sage Ihnen das ganz offen, weil es sich hier, bei diesem Problem, um eine ausserordentlich wichtige Sache handelt –, diesen Punkt, falls Sie eine Differenz schaffen, im Differenzbereinigungsverfahren noch einmal zu überprüfen.
Aber auf der anderen Seite, Herr Marty, möchte ich hier auch klar sein. Der Formulierung, welche die Mehrheit der Kommission beantragt, könnte ich nie zustimmen, weil darin alle normativen Leitplanken für diese wichtige Frage der Aushändigung von Vermögenswerten fehlen. Wenn man natürlich nur sagt, dass diese Vermögenswerte herausgegeben werden können, «wenn der betreffende Fall oder die Besonderheiten des ausländischen Rechts es erfordern», dann werden – davon bin ich überzeugt – von zehn Richtern wahrscheinlich fünf so und fünf anders entscheiden. Der Gesetzgeber ist aber gehalten, den Richtern verlässliche, der Rechtssicherheit genügende Leitplanken zu geben.
Angesichts dieser Ausgangslage möchte ich Sie bitten, der Minderheit der Kommission zuzustimmen. Wenn Sie der Mehrheit folgten – meinerseits könnte ich der Mehrheit nicht zustimmen –, hätten wir aber eine Differenz. Wir könnten dann im Hinblick auf die Bereinigung der Differenz noch einmal prüfen, ob diese wichtigen Leitplanken, wie sie vor allem im Marcos-Entscheid vom Bundesgericht erarbeitet worden sind, vielleicht noch in eine bessere gesetzliche Formulierung einzubringen wären. Dazu wäre ich im Dienste der Sache bereit. Der Formulierung, wie sie die Mehrheit der Kommission beantragt, könnte ich aus Gründen der Rechtssicherheit nie zustimmen.

Marty Dick (R, TI): J'aimerais remercier M. le Conseiller fédéral pour sa disponibilité. Quant à moi, je pense qu'on peut voter la proposition de la majorité. Je suis tout à fait d'accord de revoir, dans la Conférence de conciliation, la formulation du texte.
Ce sur quoi je veux simplement insister, c'est que notre pays ne doit absolument pas donner l'image d'un pays qui impose toutes les garanties imaginables et possibles pour les biens et les valeurs matérielles, alors que cela n'existe pas pour la remise des personnes.

Danioth Hans (C, UR), Sprecher der Minderheit: Herr Bundesrat, ich glaube, Sie stimmen mir in dem Punkt zu, dass jetzt der Rat und die Kommissionsmitglieder ziemlich überfordert sind. Inhaltlich stimmt der Bundesrat der Minderheit zu. Formell und verfahrensmässig neigt er dazu, eine Differenz zu schaffen, das heisst, dass Sie den Mehrheitsantrag annehmen sollten.
Ich habe mir während seines Votums etwas überlegt und darüber auch mit den Experten gesprochen: Wenn man in die Fassung des Bundesrates, des Nationalrates und der Minderheit unserer Kommission den Zusatz «in der Regel» aufnehmen würde, würde den Bedenken weitgehend Rechnung

getragen, denn damit würde eine generelle Norm mit der Möglichkeit von Ausnahmen geschaffen. Wenn aber der Bundesrat dem nicht zustimmen kann – ich habe dafür durchaus Verständnis, weil es eine heikle Frage ist –, möchte ich klar festhalten, dass der Bundesrat auch später, vor der Schlussabstimmung, die Möglichkeit hat, auf diesen Artikel zurückzukommen und einen neuen Antrag einzubringen. Das haben mir auch andere Mitglieder bestätigt.
Aus diesem Grund empfehle ich Ihnen, der Minderheit zuzustimmen.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich bin bereit, noch einmal über die Bücher zu gehen, weil es sich hier zweifellos um ein sehr zentrales Problem handelt und weil es sich möglicherweise auch lohnt, hier noch einmal allen Sachverstand einzusetzen.
Wenn das verfahrensmässig möglich ist, wäre es mir am liebsten, wenn in den Minderheitsantrag «in der Regel» eingefügt werden könnte. Dann hätten wir die Richtung, wie die Differenzbereinigung zu realisieren ist.

Danioth Hans (C, UR), Sprecher der Minderheit: Dieser Zusatz ist selbstverständlich einzufügen. Wir haben neben der Formulierung der Mehrheit nur eine, nämlich jene des bundesrätlichen Entwurfs.
«Die Herausgabe nach dieser Bestimmung kann in jedem Stadium des ausländischen Verfahrens, in der Regel gestützt auf einen rechtskräftigen und vollstreckbaren Entscheid des ersuchenden Staates, erfolgen.» In diesem Sinne erlaube ich mir, einen Zusatzantrag zum Hauptantrag der Minderheit zu stellen. Wenn dieser Zusatzantrag angenommen wird, haben wir eine Differenz, die es ermöglicht, dass im Differenzbereinigungsverfahren diese Fragen weiter geklärt werden können.
In diesem Sinne stelle ich den Zusatzantrag zum Antrag der Minderheit.

Präsident: Ich schlage vor, dass Herr Danioth den Zusatzantrag der Minderheit schriftlich unterbreitet und dass wir auch die Abstimmung über Artikel 74a zurückstellen, bis wir über die drei vorliegenden Konzepte entschieden haben.

Verschoben – Renvoyé

Art. 75; 75a; 77–79
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 79a
Antrag der Kommission
Mehrheit
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Minderheit
(Danioth, Cottier, Küchler, Schmid Carlo, Wicki)
....
b. Streichen
....

Art. 79a
Proposition de la commission
Majorité
Adhérer à la décision du Conseil national
Minorité
(Danioth, Cottier, Küchler, Schmid Carlo, Wicki)
....
b. Biffer
....

Küchler Niklaus (C, OW), Berichterstatter: Wir haben uns bereits bei der Beratung von Artikel 17a Absatz 2 mit der Frage der Zentralisation befasst. Sie haben dort dem Antrag der Kommission zugestimmt und die Ausdehnung der Zentralisation gestrichen.
Hingegen ist die Kommissionsmehrheit (7 zu 5 Stimmen) für die Beibehaltung von Buchstabe b bei Artikel 79a. Die Mehrheit der Kommission hält es für angebracht, dass der Bund – wenn beispielsweise kleine Kantone mit grossen und komplexen Rechtshilfeersuchen konfrontiert und nicht in der Lage sind, diesen zu entsprechen – einspringen und die Lücke füllen kann. Im Gegensatz zu Artikel 17a Absatz 2 ist es bei Artikel 79a von allem Anfang an die Bundesstelle, die entscheidet, ob sie das Verfahren übernehmen will oder nicht. Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass eine gewisse Flexibilität zwischen Bund und Kantonen bei der Handhabung von bestimmten Fällen möglich sein soll.
Aus diesem Grunde stimmt die Mehrheit der Kommission (7 zu 5 Stimmen) dem vom Nationalrat eingeführten Artikel 79a zu, vor allem auch Litera b, der eine Teilzentralisation der Rechtshilfe einführt.

Danioth Hans (C, UR), Sprecher der Minderheit: Ich bitte Sie, die von der Mehrheit der Kommission für Rechtsfragen beantragte und vom Nationalrat beschlossene Zentralisation des Rechtshilfeverfahrens nach Artikel 79a Buchstabe b – ich beschränke mich auf Buchstabe b – abzulehnen. Eigentlich stellt das auch eine Konsequenz Ihres Beschlusses zu Artikel 17a Absatz 2 dar, wo Sie im Gegensatz zum Nationalrat beschlossen haben, dass nicht einfach der Bund das Verfahren nachträglich übernehmen kann.
Ich nenne folgende Gründe:
1. Diese Regelung steht im Widerspruch zur aktuellen Tendenz, in der internationalen Rechtshilfe den direkten Verkehr zwischen den Gerichten auszubauen.
2. Bei der vorgeschlagenen Zentralisation verliert die betroffene Person zwar eine Beschwerdeinstanz. Der dadurch erzielte Zeitgewinn dürfte aber relativ gering sein, weil die Ausführung der Ersuchen weiterhin bei den Kantonen bleibt, was die Wirksamkeit einer Zentralisation beträchtlich schwächt.
3. Zeitverluste wegen Arbeitsüberlastung in den Kantonen würden nur auf Bundesebene verlagert, womit keine Beschleunigung des Verfahrens erreicht würde.
4. Buchstabe b ist gleichsam eine Einladung an die Kantone, bei Verschleppung des Verfahrens abzuwarten, bis der Bund die Dinge an die Hand nimmt.
5. Eine Zentralisation würde einen Personalzuwachs im Bundesamt für Polizeiwesen bedingen.
6. Eine Kompetenzverlagerung von den Kantonen zum Bund ist – das ist der Haupteinwand – ein Eingriff in das föderalistische System und sollte deshalb auf die Fälle beschränkt werden, in denen eine Übertragung oder Konzentrierung beim Bund tatsächlich unerlässlich ist oder von Anfang an eine Verfahrensbeschleunigung bewirken kann. Dies gilt für Ermittlungen in mehreren Kantonen – oder wenn komplexe Fälle vorliegen, die die Kapazität eines Kantons objektiv übersteigen. Dies ist eine Regelung, die beispielsweise auch bei der Zusammenarbeit mit den internationalen Kriegsverbrechergerichten eingeführt worden ist. Die Minderheit würde also eine kongruente Lösung beantragen.
Demgegenüber stellt aber der vom Nationalrat aufgenommene Buchstabe b eine eigentliche Geringschätzung der Kantone, vorab kleinerer, dar. Ausserdem kann eine solch wenig schmeichelhafte Prognose von vornherein und ohne triftigen Grund gar nicht erhoben werden. Eine Zweiklassengesellschaft unter den Kantonen ist auch aus staatspolitischen Gründen abzulehnen.
Ich ersuche Sie, diese diskriminierende Bestimmung , wie sie Buchstabe b vorsieht, zu streichen.

Marty Dick (R, TI): Cela ne me paraît pas un point central de la procédure, mais j'aimerais quand même dire à M. Danioth que la lettre b introduite par le Conseil national à l'article 79a ne contient absolument pas un jugement de valeur négatif sur certains cantons. Je pense au contraire que cette disposition peut être dans l'intérêt même du canton.
C'est la réalité: nous avons de tout petits cantons dans lesquels il peut y avoir le siège d'une société anonyme qui de-

main sera touchée par une immense affaire financière internationale, et où il faudra prêter une assistance judiciaire. Je pense donc qu'il faut au moins prévoir la possibilité que l'office fédéral compétent puisse dire: «C'est nous qui allons assurer cette procédure.» C'est dans l'intérêt de ce petit canton et dans l'intérêt de la Suisse. Nous aurions vraiment l'air de ne pas être tout à fait à la hauteur sur la scène internationale si, parce que les autorités d'un petit canton sont totalement surchargées, nous ne pouvions pas prêter assistance.
Je crois vraiment qu'on peut suivre la décision du Conseil national à cette disposition.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich möchte Sie bitten, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen; obwohl auch dieser noch bedeutend weiter geht als jener des Bundesrates. Er ist aber insofern vertretbar, als mit Litera c vorgesehen wird, dass das Bundesamt einen Rechtshilfefall übernehmen kann, wenn es sich um «komplexe oder besonders bedeutende Fälle» handelt. Mit Litera c ist auch das Problem der kleinen Kantone gelöst: Wenn es sich um einfache Rechtshilfefälle handelt, dann sind zweifellos auch kleine Kantone in der Lage, diese unkomplizierten Fälle in eigener Kompetenz und Zuständigkeit zu lösen. Handelt es sich dagegen um ausserordentlich komplexe, schwierige, bedeutende Fälle, sieht Litera c ausdrücklich vor, dass das Bundesamt einen solchen Fall übernehmen kann.
Litera b ist missglückt, weil das dann eben doch nach einer Strafsanktion aussieht. Man sagt: Das Bundesamt kann diesen Rechtshilfefall übernehmen, wenn die betreffende kantonale Behörde nicht in der Lage ist, innerhalb einer angemessenen Frist einen Entscheid zu fällen. Damit erhält Litera b eindeutig Strafsanktionscharakter, was unserem föderalistischen Staatswesen nicht gut bekommt.
Im übrigen möchte ich noch einmal darauf hinweisen, dass wir jetzt auch in der Frage der Zentralisation nicht einem Widerspruch verfallen dürfen, denn auf der einen Seite haben wir international eine klare Tendenz zum direkten Verkehr zwischen den Strafverfolgungsbehörden mehrerer Staaten. Wir haben, wie gesagt, mit Österreich und Deutschland bereits vereinbart, dass – beispielsweise – der Richter in München direkt mit dem Richter in St. Gallen Kontakt aufnehmen kann und dies nicht über das Bundesamt laufen muss. Dieser direkte Verkehr ist auch eines der besten Mittel zur Beschleunigung der Rechtshilfe.
Auf der anderen Seite ist zuzugeben, dass in diesen beiden verbleibenden Fällen (Buchstaben a und c) – wenn mehrere Kantone zuständig sind und bei komplexen Fällen – sicher Gründe für eine Übernahme durch das Bundesamt für Polizeiwesen sprechen.
Aus diesem Grunde bitte ich Sie, der Fassung der Minderheit zuzustimmen.

Abstimmung – Vote
Für den Antrag der Minderheit 17 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit 13 Stimmen

Art. 80
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 80a
Antrag der Kommission
Mehrheit
Abs. 1
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Abs. 2
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit
(Brunner Christiane, Aeby)
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 80a
Proposition de la commission
Al. 1
Majorité
Adhérer au projet du Conseil fédéral
Al. 2
Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité
(Brunner Christiane, Aeby)
Adhérer à la décision du Conseil national

Art. 80b; 80c
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Art. 80d
Antrag der Kommission
Mehrheit
Abs. 1
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Abs. 2
Streichen

Minderheit
(Brunner Christiane, Aeby)
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 80d
Proposition de la commission
Majorité
Al. 1
Adhérer au projet du Conseil fédéral
Al. 2
Biffer

Minorité
(Brunner Christiane, Aeby)
Adhérer à la décision du Conseil national

Art. 80e
Antrag der Kommission
Mehrheit
Mit einer Beschwerde können angefochten werden:
a. die Schlussverfügung zusammen mit den vorangehenden Zwischenverfügungen;
b. der Schlussverfügung vorangehende Zwischenverfügungen, die einen unmittelbaren und nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken:
1. durch die Beschlagnahme von Vermögenswerten und Wertgegenständen; oder
2. durch die Anwesenheit von Personen, die am ausländischen Prozess beteiligt sind.

Minderheit
(Brunner Christiane, Aeby)
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 80e
Proposition de la commission
Majorité
Peuvent faire l'objet d'un recours:
a. la décision de clôture et, conjointement avec celle-ci, les décisions incidentes antérieures;
b. les décisions incidentes antérieures à la décision de clôture, en cas de préjudice immédiat et irréparable découlant:
1. de la saisie d'objets ou de valeurs; ou
2. de la présence de personnes qui participent à la procédure à l'étranger.

Minorité
(Brunner Christiane, Aeby)
Adhérer à la décision du Conseil national

Art. 80f
Antrag der Kommission
Mehrheit
Abs. 1
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Abs. 2
Die der Schlussverfügung vorangehende Zwischenverfügung, die einen unmittelbaren und nicht wiedergutzumachenden Nachteil gemäss Artikel 80e Buchstabe b bewirkt, kann selbständig mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden. Artikel 80l Absätze 2 und 3 gelten sinngemäss.

Minderheit I
(Brunner Christiane, Aeby)
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit II
(Marty Dick, Aeby, Beerli, Béguin, Brunner Christiane, Saudan, Schoch)
Streichen

Art. 80f
Proposition de la commission
Majorité
Al. 1
Adhérer au projet du Conseil fédéral
Al. 2
La décision incidente antérieure à la décision de clôture au sens de l'article 80e lettre b, peut également faire séparément l'objet d'un recours de droit administratif. L'article 80l alinéas 2 et 3 s'applique par analogie.

Minorité I
(Brunner Christiane, Aeby)
Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité II
(Marty Dick, Aeby, Beerli, Béguin, Brunner Christiane, Saudan, Schoch)
Biffer

Art. 80g
Antrag der Kommission
Mehrheit
Abs. 1
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Abs. 2
Die der Schlussverfügung vorangehende Zwischenverfügung, die einen unmittelbaren und nicht wiedergutzumachenden Nachteil gemäss Artikel 80e Buchstabe b bewirkt, kann selbständig mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden. Artikel 80l Absätze 2 und 3 gelten sinngemäss.

Minderheit I
(Brunner Christiane, Aeby)
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit II
(Marty Dick, Aeby, Beerli, Béguin, Brunner Christiane, Saudan, Schoch)
Titel
Beschwerde gegen Verfügungen der ausführenden eidgenössischen oder kantonalen Behörde
Abs. 1
Die Verfügungen der ausführenden eidgenössischen oder kantonalen Behörde ....

Art. 80g
Proposition de la commission
Majorité
Al. 1
Adhérer au projet du Conseil fédéral
Al. 2
La décision incidente antérieure à la décision de clôture au sens de l'article 80e lettre b peut faire séparément l'objet d'un recours de droit administratif. L'article 80l alinéas 2 et 3 s'applique par analogie.

Minorité I
(Brunner Christiane, Aeby)
Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité II
(Marty Dick, Aeby, Beerli, Béguin, Brunner Christiane, Saudan, Schoch)
Titre
Recours contre les décisions des autorités fédérales et cantonales d'exécution
Al. 1
Les décisions des autorités fédérales et cantonales d'exécution ....

Art. 80h; 80i
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Art. 80k
Antrag der Kommission
Mehrheit
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit
(Brunner Christiane, Aeby)
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 80k
Proposition de la commission
Majorité
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité
(Brunner Christiane, Aeby)
Adhérer à la décision du Conseil national

Art. 80l
Antrag der Kommission
Mehrheit
Abs. 1, 2
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Abs. 3
Die kantonale Rechtsmittelinstanz kann der Beschwerde gegen eine Zwischenverfügung nach Absatz 2 die aufschiebende Wirkung erteilen, wenn der Berechtigte einen unmittelbaren und nicht wiedergutzumachenden Nachteil gemäss Artikel 80e Buchstabe b glaubhaft macht.

Minderheit I
(Brunner Christiane, Aeby)
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit II
(Marty Dick, Aeby, Beerli, Béguin, Brunner Christiane, Saudan, Schoch)
Abs. 3
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 80l
Proposition de la commission
Majorité
Al. 1, 2
Adhérer au projet du Conseil fédéral
Al. 3
Toutefois, l'autorité cantonale de recours peut accorder l'effet suspensif à la décision prévue à l'alinéa 2 si l'ayant droit rend vraisemblable que le préjudice est immédiat et irréparable au sens de l'article 80e lettre b.

Minorité I
(Brunner Christiane, Aeby)
Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité II
(Marty Dick, Aeby, Beerli, Béguin, Brunner Christiane, Saudan, Schoch)
Al. 3
Adhérer à la décision du Conseil national

Präsident: Es stehen sich hier die Konzepte der Mehrheit (mit dem Bundesrat), der Minderheit I (Brunner Christiane) und der Minderheit II (Marty Dick) gegenüber.

Küchler Niklaus (C, OW), Berichterstatter: Es wurde richtig ausgeführt, dass es vorerst um drei Konzepte geht:
1. das Konzept der Kommissionsmehrheit, genannt Genfer Modell;
2. das Konzept der Minderheit I (Brunner Christiane), genannt Zürcher Modell;
3. das Konzept der Minderheit II (Marty Dick), das vor allem den Instanzenweg verkürzen und die kantonalen Rechtsmittelinstanzen eliminieren will.
Um es noch ein bisschen komplizierter zu machen, geht es dann ab Artikel 80e noch um ein viertes Konzept, um ein zusätzliches Zwischenverfügungskonzept. Aber darüber können wir später diskutieren.
Weshalb die Diskussion ab Artikel 80a? Das ist der erste Artikel, bei dem sich die Modellwahl auswirkt. Es geht also hier um den Zeitpunkt der Anfechtbarkeit der Verfügungen. Wählen Sie das Genfer Modell, das dem Antrag der Mehrheit der Kommission und dem Entwurf des Bundesrates entspricht, dann genügt es, eine summarisch begründete Eintretensverfügung zu erlassen, da das Rechtsmittel am Ende des Verfahrens ergriffen werden kann – erst dann nämlich, wenn sämtliche Fakten bekannt sind. Sollten Sie sich für das sogenannte Zürcher Modell aussprechen, gemäss Minderheit I (Brunner Christiane), dann müsste die Eintretensverfügung begründet sein und der Umfang der Rechtshilfe bereits festgelegt werden, da die Rekursmöglichkeit zu Beginn des Verfahrens gegeben ist.
Zu den verschiedenen Modellen, vor allem zum Genfer Modell gemäss Antrag der Kommissionsmehrheit:
Beim Genfer Modell erlässt die ausführende Behörde am Anfang lediglich eine summarische Verfügung über die Zulässigkeit; es geht hierbei nicht um eine rechtsmittelfähige Anordnung. Erst nachdem alle Beweismittel erhoben sind, entscheidet die ausführende Behörde in einer beschwerdefähigen Verfügung über den genauen Umfang der zu leistenden Rechtshilfe.
Die Vorteile dieses Modells: Die ausführende Behörde hat am Schluss des Verfahrens Einsicht in sämtliche dem ersuchenden Staat zu übergebenden Akten, die im Rahmen der verlangten Rechtshilfe erhoben worden sind. Sie kann deshalb erst in diesem Zeitpunkt, in voller Sachkenntnis, über den ganzen Umfang der zu leistenden Rechtshilfe entscheiden. Nach dem Eintretensentscheid ist kein Rechtsmittel möglich, ausser der Betroffene mache einen unmittelbaren, nicht wiedergutzumachenden Nachteil geltend.
Es dürfte unseres Erachtens deshalb insgesamt eher weniger Rekurse geben, weil der Rechtsschutz der betroffenen Personen besser gewährleistet ist. Diese werden hier nicht gezwungen, schon rein vorsorglich Beschwerde einzulegen. Zudem ermöglicht das Einigungsverfahren eine beschleunigte Erledigung, wenn die Betroffenen in bezug auf gewisse Teilhandlungen der Rechtshilfe ihr Einverständnis geben.
Der Nachteil des Genfer Modells: Das Beschwerdeverfahren wird relativ spät ausgelöst; besonders bei komplexen Fällen kann dies nachher zu relativ langen Beschwerdeverfahren führen.
Aber im ganzen gesehen glaubt man doch, dass die Vorteile beim Genfer Modell eindeutig überwiegen. Einzig dieses Verfahren vermag die Rechte der betroffenen Personen ausreichend zu schützen; es verhindert auf jeden Fall, dass vorsorglich Beschwerden eingelegt werden bzw. eingelegt werden müssen.
Nach Abwägen der Vor- und Nachteile hat sich nun die Mehrheit der Kommission, nach eingehender Diskussion, im Gegensatz zum Nationalrat, mit 9 zu 2 Stimmen klar für das Genfer Modell entschieden. Demzufolge soll nur noch die Schlussverfügung – mit der am Schluss des Verfahrens über die Zulässigkeit, aber vor allem auch über den Umfang der Rechtshilfe entschieden wird – angefochten werden können. Die Rechtsmittel sollen grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung haben. Durch die vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen sollen die Rechtshilfeverfahren in den meisten Fällen rasch durchgeführt werden können und die verlangten Unterlagen der ausländischen Behörde möglichst schnell zur Verfügung gestellt werden.
Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass das von ihr und vom Bundesrat vorgesehene Verfahren insgesamt rascher und effizienter ist.
Bei der Anfechtbarkeit der Eintretensverfügung – also beim sogenannten Zürcher Modell, gemäss Antrag der Minderheit I (Brunner Christiane) – besteht nämlich die Gefahr, dass viele Rechtsmittel rein vorsorglich ergriffen werden müssen. Wenn man nicht weiss, was sich im Laufe des Verfahrens ergeben kann, müsste man alle Möglichkeiten bereits zu Beginn ausschöpfen und berücksichtigen, und diese rein vorsorgliche Rechtsmittelergreifung läuft jeder Verfahrensbeschleunigung und jeder Effizienzsteigerung eindeutig zuwider.
Die Mehrheit der Kommission beantragt Ihnen deshalb, dem Genfer Modell zuzustimmen.
Ein weiterer Antrag, jener der Minderheit II (Marty Dick), beabsichtigt die Abschaffung der kantonalen Beschwerdeinstanzen. Der Antrag der Minderheit II betrifft also wiederum diverse Artikel, wie es unser Ratspräsident bereits angetönt hat, nämlich die Artikel 23, 25, 80f, 80g und 80l. Er wird von sieben Mitgliedern der Kommission unterstützt.
Der Antrag der Minderheit II, der nur noch eine Rechtsmittelinstanz vorsieht, käme praktisch nur bei der Wahl des Genfer Modells zum Tragen. Auf jeden Fall liesse sich sein Anliegen beim Zürcher Modell faktisch nicht realisieren, wie mir auch die Experten aus dem Departement bestätigt haben.
Beim Modell der Minderheit II geht es um die Frage, ob der Rechtsschutz im IRSG in einer besonderen, von Artikel 98a des Bundesrechtspflegegesetzes (OG) abweichenden Weise geregelt werden sollte, um das Verfahren zu beschleunigen.
Nach der Kommissionssitzung vom 1. und 2. Februar 1996, in der diese Frage aufgeworfen wurde, hatte Herr Bundesrat Koller die eidgenössische Expertenkommission zur Revision des IRSG nochmals einberufen mit der Bitte, zu dieser Frage der Abschaffung der kantonalen Rechtsmittel eingehend Stellung zu nehmen. Die Mehrheit der Expertenkommission lehnte eine solche Abschaffung aus verschiedenen Gründen ab. Der Vorschlag hat auf den ersten Blick zwar bestechende Vorteile des Zeitgewinnes für sich, es gibt jedoch viele Nachteile.
So widerspricht der direkte Gang an das Bundesgericht den aktuellen Bestrebungen zur Entlastung des Bundesgerichtes. Im Jahre 1995 registrierte das Bundesgericht 165 Rechtshilfefälle. Nach Ansicht der Expertenkommission, die dort getagt hat, müsste mit einer Verdoppelung der Fälle der akzessorischen Rechtshilfe gerechnet werden, also mit neu über 300 Fällen jährlich.
Im übrigen würden durch das Überspringen der kantonalen Rechtsmittelinstanz die Verteidigungsrechte der Betroffenen eingeschränkt, wenn es sich um kantonales Strafprozessrecht handelte, wie beispielsweise um Zwangsmassnahmen, da diese vor dem Bundesgericht nur geltend gemacht werden könnten, wenn es sich zugleich um eine Verletzung von Artikel 4 der Bundesverfassung handelte.
Aufgrund der vom Nationalrat beschlossenen teilweisen Zentralisation in Artikel 79a geht ohnehin schon eine grosse Anzahl von Beschwerden direkt an das Bundesgericht, da es sich um Entscheide des Bundesamtes für Polizeiwesen, einer Bundesbehörde, handelt. Dasselbe gilt für Auslieferungs-

entscheide, für die es nur einen Rechtsmittelweg direkt an das Bundesgericht gibt, da der Auslieferungsentscheid ebenfalls ein Entscheid ist, der auf Bundesebene gefasst werden muss.
Nach langer Diskussion des Berichtes der Expertenkommission hat nun Ihre vorberatende Kommission mit 7 zu 6 Stimmen, mit Stichentscheid des Präsidenten, den Antrag abgelehnt, die Möglichkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unmittelbar an das Bundesgericht gegen Entscheide der Bundesbehörden und gegen erstinstanzliche kantonale Behörden einzuführen.
Damit hat sich die Kommission dafür entschieden, zurzeit die geltende Regelung beizubehalten, wie wir sie gemäss OG haben. Ein wichtiges Argument war dabei die Befürchtung der Überlastung des Bundesgerichtes – dies einmal wegen einer wahrscheinlich starken Zunahme der Fälle (wie ich gesagt habe: jährlich über 300 Rechtshilfegesuche), weiter aber auch, weil die Behandlung der Dossiers beim Bundesgericht viel mehr Zeit in Anspruch nehmen würde, da die Schranke von Artikel 105 Absatz 2 OG wegfiele und das Bundesgericht somit verpflichtet wäre, auch den gesamten Sachverhalt – also nicht nur Rechtsfragen, sondern auch Sachverhaltsfragen – zu prüfen.
Hingegen hat die Kommission mit 7 zu 4 Stimmen beschlossen, die Überweisung einer Motion zu beantragen, welche im Bereich des IRSG die Abschaffung der kantonalen Beschwerdeinstanzen und gleichzeitig die Schaffung einer besonderen Beschwerdeinstanz auf Bundesebene verlangen würde. Diese Instanz sollte unmittelbar über Beschwerden gegen erstinstanzliche Entscheide von kantonalen und eidgenössischen Behörden befinden können und würde dadurch auch das Bundesgericht entlasten. Da aber das Ergebnis der heutigen Beratung offen ist, wurde die Behandlung der Motion, dieses Vorstosses, noch zurückgestellt. Mit diesem Vorstoss könnte also im Rahmen der OG-Revision dem Anliegen der Minderheit II voll und ganz in zweckmässiger Art und Weise Rechnung getragen werden.
Aus all diesen Gründen ersuchen die Kommissionsmehrheit und der Bundesrat bei Artikel 80a und folgende, dem Genfer Modell zu entsprechen, das Zürcher Modell gemäss Minderheit I (Brunner Christiane) abzulehnen und die Modifikation gemäss Minderheit II (Marty Dick) ebenfalls abzulehnen.

Brunner Christiane (S, GE), porte-parole de la minorité: Permettez-moi de défendre le modèle zurichois tel qu'il a été adopté par une très large majorité du Conseil national.
Les autorités judiciaires pénales de notre pays passent un temps incroyable à instruire des recours en matière d'entraide pénale internationale, recours introduits par des avocats fort bien rémunérés par leurs clients. Finalement, tout le temps passé à instruire ces recours, qui sont en règle générale des recours dilatoires, serait plus utilement passé aux véritables tâches d'investigations contre le crime qui sont nécessaires dans ces affaires.
Le 95 pour cent des cas d'entraide judiciaire sont des affaires relativement simples, qui ne posent pas de problème, où il n'y a pas de recours, et il y a 5 pour cent des cas d'entraide où il y a des problèmes et où il y a une avalanche de recours. Ce sont bien évidemment les grosses affaires où les personnes impliquées ont les moyens de s'offrir des avocats et de longues procédures et d'introduire ainsi recours sur recours jusqu'au Tribunal fédéral, recours qui sont d'ailleurs dans leur quasi totalité rejetés par le Tribunal fédéral.
Le Conseil national a, dans une très large majorité, suivi l'opinion de sa commission et a choisi une solution plus rapide que celle préconisée par le Conseil fédéral, c'est-à-dire le système genevois. Il a choisi le modèle zurichois pour accélérer la procédure, et aussi pour réduire l'importance des recours. C'est cette solution du Conseil national que je vous propose de suivre car la solution du Conseil fédéral ne va pas assez loin. Elle ne corrige pas les défauts du système actuel.
Dans le système genevois, le recours a lieu contre la décision de clôture, et il vrai qu'il a une certaine logique parce qu'alors on a tous les éléments en main pour apprécier l'ensemble du dossier. Mais ce système a un défaut majeur: le juge qui a fini son travail d'instruction, qui a déployé tous les actes nécessaires, qui est prêt à envoyer son dossier à l'étranger, se voit arrêté par la décision de recours contre la décision de clôture. On perd six mois dans l'instruction du recours au niveau cantonal, plus six mois dans l'instruction du recours au niveau fédéral. Donc, quand toute l'affaire est terminée dans le camp suisse, vient s'ajouter une année perdue en quelque sorte – mais elle n'est pas perdue pour tout le monde: les recourants, eux, en profitent.
Dans le système zurichois, le recours a lieu au début de la demande et avant, si vous voulez, le début des investigations. Ce modèle a l'avantage de permettre de poursuivre parallèlement les deux procédures, c'est-à-dire que, d'une part, on peut instruire la procédure de recours et, d'autre part, faire les investigations nécessaires et arriver à peu près en même temps à la fin des deux procédures. Ensuite, on ne peut plus recourir contre la décision de clôture, ce qui fait qu'on gagne, dans ces cas-là, environ une année sur la procédure d'ensemble.
Le reproche qui est essentiellement fait à ce système, c'est de dire: «Oui, mais si on doit recourir au début, on va faire un recours dans tous les cas pour être sûr de ne pas avoir perdu un moyen dans la procédure.» M. Koller, conseiller fédéral, a insisté en commission sur le côté arbitraire qu'il y avait alors à ouvrir dans le modèle zurichois le recours seulement au début, sur la demande elle-même, parce qu'on n'avait pas tous les moyens à disposition. Mais je trouve que M. le conseiller fédéral a peut-être une vue un peu innocente, très pure de la réalité juridique ou de la réalité telle qu'elle devrait être; finalement, elle n'est pas comme ça. Vous savez pertinemment que les mêmes recourants qui feraient de toute façon, dans le modèle zurichois, un recours au début de l'instruction, le font de toute manière aussi dans le modèle genevois, à tous les stades de la procédure. Ils utilisent ces recours comme des moyens dilatoires, pour gagner du temps par rapport aux procédures en cours dans leur propre pays. C'est une vue un peu idéaliste que de penser que si on donne tous les moyens de droit, notamment contre la décision de clôture, on permet de s'ajuster mieux à la réalité. Je crois qu'au contraire, avec de telles propositions, on ne permet pas de corriger les défauts du système actuel.
C'est aussi cette vue un peu idéaliste ou un peu innocente qui fait que le Conseil fédéral a placé dans sa commission d'experts un certain nombre d'avocats, certes des experts en la matière, mais des avocats qui vivent, et largement, des recours qu'ils introduisent en matière d'entraide pénale internationale. Je les connais bien puisque ce sont notamment mes collègues genevois. Alors, je crois aussi que, même si ce sont des experts en la matière, ils défendent un certain nombre d'intérêts, ils défendent leurs propres intérêts; et ne pas le voir, c'est un tout petit peu fermer les yeux sur la réalité, et la réalité est moins belle que celle que M. Koller, conseiller fédéral, aimerait bien voir.

Marty Dick (R, TI), porte-parole de la minorité: La faiblesse de la loi actuelle – nous l'avons dit et tout le monde est d'accord sur ce point –, ce sont les possibilités presque infinies qu'elle donne au recourant. On peut bloquer tout le système avec des recours, et ainsi l'entraide judiciaire peut durer très longtemps, rendre vaine l'action de la justice dans d'autres pays et pénaliser par conséquent aussi notre pays.
La proposition de la minorité II est en réalité une proposition de majorité parce que vous avez peut-être remarqué sur le dépliant que la proposition de la minorité II a été cosignée par sept membres sur treize. Cela est dû au fait qu'entre la votation et la présentation de la proposition un membre, qui était absent, est revenu.
Quelle est cette proposition qui, de prime abord, peut être un peu choquante? En réalité, cette proposition me paraît tout à fait cohérente. L'existence d'un recours directement au Tribunal fédéral existe aujourd'hui déjà dans de nombreux cas d'entraide judiciaire.
Pour l'extradition, par exemple: pour la remise d'une personne à un autre Etat, ce sont les fonctionnaires de l'Office

fédéral de la justice qui décident, et contre cette décision, c'est le Tribunal fédéral qui décide directement. Si l'on demande la photocopie d'un extrait du compte de chèques postaux d'une personne, c'est un juge d'instruction qui décide. Contre cette décision du juge d'instruction, c'est la Cour cantonale qui décide. Contre l'arrêt de la Cour cantonale, c'est finalement le Tribunal fédéral qui tranche. Donc, premier résultat à mon avis extrêmement choquant: pour la remise d'une personne, une voie de recours; pour la remise d'une photocopie de documents, deux recours, et avec une première décision qui est déjà la décision d'un juge. Mais ce n'est pas tout. On me dira: «Ah, entre les personnes et les documents il y a des différences.» Mais je crois pouvoir vous démontrer que, même entre les documents, il y a des différences qu'un esprit rationnel et logique a de la peine à saisir. S'il y a une décision de la part des autorités fédérales, auxquelles l'exécution d'entraide a été déléguée par l'Office fédéral de la police, conformément à l'article 17 alinéa 1er, c'est encore une fois une décision prise par l'office fédéral compétent et qui est jugée tout de suite par le Tribunal fédéral.

Un exemple: les entraides judiciaires concernant les anciens premiers ministres du Canada, de la Corée du Sud et de l'Italie ont été et sont décidées par l'Office fédéral de la police, ce qui fait que si je demande l'extrait du compte de chèques postaux de l'une de ces personnes, c'est l'Office fédéral de la police qui décide, et c'est le Tribunal fédéral qui décide tout de suite sur recours. Alors que si je demande le même document, mais d'une autre personne qui n'est pas ou n'a pas été premier ministre de ces pays, voilà que ce sera le juge, la Cour cantonale et le Tribunal fédéral qui décideront.

Mais ce n'est pas tout. Si un juge de Lübeck demande l'extrait bancaire en Suisse d'une personne quelconque, vous avez le juge d'instruction, la Cour cantonale, le Tribunal fédéral. Si c'est le juge de San Francisco qui demande exactement le même document, c'est l'Office fédéral de la police qui décide et c'est le Tribunal fédéral qui décide tout de suite sur recours. Pourquoi? Parce que tous les cas d'entraide judiciaire en provenance des Etats-Unis, sur la base du traité avec les Etats-Unis d'Amérique, ont été remis à la compétence de l'Office fédéral de la police, ce qui signifie qu'il y a une seule instance de recours directement, au Tribunal fédéral. Pouvez-vous m'expliquer ce qui justifie que la photocopie qui doit être envoyée à un juge allemand ou à un juge américain doive faire l'objet de conceptions de recours aussi différentes?

Mais ce n'est pas tout. Nous avons voté dans cette salle même, au mois de décembre 1995, un arrêté fédéral urgent concernant l'entraide judiciaire en faveur des tribunaux internationaux contre les crimes de guerre. Là aussi, compétence de l'Office fédéral de la police et recours directement au Tribunal fédéral.

Et encore: Vous avez les décisions de la Commission fédérale des banques en matière d'entraide administrative entre les autorités bancaires de surveillance des différents pays. Eh bien, aussi dans ces cas-là, vous avez une décision administrative de la Commission fédérale des banques, et vous avez un recours direct au Tribunal fédéral.

Nous venons de discuter l'article 79a, où l'on dit que les cas complexes d'entraide sont du ressort de l'Office fédéral de la police. Cela signifie que, justement pour les cas complexes, ce seront les fonctionnaires de l'Office fédéral de la police qui décideront, et contre cette décision vous irez directement au Tribunal fédéral. Alors que pour les cas ordinaires, simples, vous avez un juge d'instruction qui décide, vous avez la Cour cantonale et vous avez le Tribunal fédéral.

Le moins que l'on puisse dire, c'est que le système actuel que nous avons et que nous reconsacrons avec la réforme de cette loi est illogique et absurde; surtout, c'est un système qui donne l'image d'une Suisse qui protège mieux la remise des photocopies de documents postaux et bancaires que la remise d'une personne. Cela me paraît tout à fait inacceptable.

Autre objection: «Le Tribunal fédéral devrait être la Cour suprême à laquelle on ne peut pas accéder directement.» Cela est très bien; je suis prêt à souscrire à ce principe, et j'espère qu'il sera consacré par la réforme de l'organisation judiciaire. Je crains, hélas, qu'il faille encore attendre de nombreuses années. Je constate cependant, aujourd'hui, que déjà dans l'entraide judiciaire, dans de très, très nombreux cas, on accède directement au Tribunal fédéral, et justement dans les cas compliqués, et justement dans les cas qui concernent l'être humain dans ce qu'il a de plus précieux, sa liberté personnelle.

On dit, autre argument, que le Tribunal fédéral se perdrait dans l'examen des faits. Il le fait déjà, nous l'avons vu dans de nombreux cas d'entraide. Mais pas seulement: dans le droit forestier, dans le droit de la construction, les juges fédéraux s'occupent, dans de nombreux cas, directement des faits. Ils se déplacent même sur nos montagnes pour constater les forêts, ou ils se déplacent devant des bâtiments pour voir de visu quel est le problème qui leur est soumis.

Surcharge du Tribunal fédéral: je constate qu'avec le système actuel, l'on dit expressément dans le message, à la page 20: «Il s'agit d'un système qui donne satisfaction dans la pratique et ne crée pas de surcharge de travail pour le Tribunal fédéral.» Or on dit: «Mais si maintenant toute l'entraide, qui n'est pas déjà directement au Tribunal fédéral, y va, le Tribunal fédéral sera surchargé.» Selon moi, cette objection n'est pas valable, parce que, déjà aujourd'hui, et n'importe quel juge d'instruction vous le confirmera, tous les cas qui sont un tant soit peu complexes vont de toute façon au Tribunal fédéral. En effet, le but du recourant est de gagner du temps è tout prix, et donc il fait usage de toutes les voies de recours qui lui sont mises à disposition. Les autres cas, et ils sont très peu nombreux, qui ne vont pas au Tribunal fédéral, ne paralyseront pas notre Haute Cour.

Ce que j'aimerais vous dire ensuite, c'est que les statistiques dans ce domaine ne sont absolument pas fiables. Je vous donne un petit exemple très récent. Au Tessin, dans l'affaire «Mani pulite», l'autorité a envoyé une disposition à toutes les banques du Tessin. Cela a fait 40 recours à peu près, peut-être plus. Vous avez dans la statistique, aujourd'hui, 40 recours à la Cour cantonale, pour finir, parce que toutes les banques, même celles qui n'étaient pas du tout concernées par «Mani pulite», ont fait recours. Finalement, c'était une ou deux banques, mettons deux, qui étaient directement intéressées. Contre la décision de la Cours cantonale, il n'y en a donc que deux qui ont fait recours au Tribunal fédéral. Vous avez donc, d'une part, 40 recours dans la première instance et 2 dans la deuxième instance. On vous dit: «Voilà, il y a 38 cas qui n'ont pas été au Tribunal fédéral.» Mais les 40 recours et les 2 recours successifs concernaient exactement le même dossier, les mêmes faits et les mêmes parties au procès. Donc, ces statistiques ne sont pas du tout crédibles, dans le sens qu'elles ne donnent pas la statistique du cas-dossier, mais celle des recours, ce qui est tout à fait différent.

Les experts, c'est vrai, ont, à la majorité, estimé que cette proposition était certes intéressante, ce qui m'a beaucoup flatté, mais ils ont aussi dit qu'elle n'était pas réalisable. Or, Mme Brunner a déjà un peu anticipé les faits. On ne trahit aucun secret en disant qu'effectivement les avocats membres de la commission d'experts ont repoussé cette proposition, et c'est compréhensible. Les magistrats présents dans la commission d'experts l'ont approuvée, les représentants de l'administration ne l'ont pas approuvée, et le président du Tribunal fédéral a aussi eu une position très compréhensible, il a dit: «Le principe d'un seul degré de juridiction me plaît, mais surtout pas au Tribunal fédéral.»

Et pourtant j'estime que cette proposition permettrait d'avoir une vue cohérente en Suisse: c'est que, pour la décision d'entraide, il y ait une voie de recours. Est-ce choquant? Est-ce une limitation des droits de la défense? Non, parce que ce que l'on oublie, c'est que dans le pays requérant un procès est ouvert, qui a encore tous les échelons de juridiction et donc tous les échelons de recours. Vous me direz: «Il n'y en a point comme nous et on ne sait pas ce qui se passe dans les autres pays.» Cet argument n'est pas acceptable, car si l'on n'a pas confiance dans l'autre pays, il faut de toute façon

lui refuser l'entraide judiciaire. L'entraide judiciaire, cela signifie qu'il y a un rapport de confiance.
Le recours direct au Tribunal fédéral est cohérent, parce que cela met sur le même pied la remise de personnes et la remise de documents, et l'on corrige une absurdité qui, aujourd'hui, fait que pour les cas les plus complexes, qui sont saisis directement par l'Office fédéral de la police, on va directement au Tribunal fédéral, alors que pour les cas les plus simples, vous avez le juge d'instruction, la Cour cantonale et le Tribunal fédéral à la fin.
Je crois donc que c'est une proposition qui est cohérente et qui, surtout, permet d'accélérer la procédure d'une façon décisive. Et sur cette procédure, nous aurons toujours la surveillance, la compétence du Tribunal fédéral qui décidera toujours.

Wicki Franz (C, LU): Ich spreche zu Artikel 80a Absatz 1 und bitte Sie, hier der Kommissionsmehrheit und dem Bundesrat zuzustimmen.
Die vom Bundesrat vorgeschlagene Regelung steht im Einklang mit den Grundsätzen des Verwaltungsverfahrensrechts und löst den Konflikt zwischen dem Rechtsschutzbedürfnis der Betroffenen einerseits und der Effizienz des Verfahrens andererseits auf vernünftige Weise. Da der Rechtshilfeentscheid erst dann beschwerdefähig ist, wenn sämtliche Fakten bekannt sind, wird der Beschwerdegegenstand auf die tatsächlich Betroffenen beschränkt. Damit dürfte sich das Beschwerdeverfahren verkürzen und so die Beschwerdeflut gesamthaft abnehmen.
Wenn wir das Gebot der Effizienz im Auge behalten wollen, müssen wir uns nicht an das Zürcher Modell anlehnen, sondern müssen dieses ablehnen, denn es ist klar: Das Zürcher Modell ist direkt eine Einladung, ein Rechtsmittel zu ergreifen. Als Anwalt müsste ich an sich für das Zürcher Modell sein; ich müsste eigentlich froh sein, wenn hier der Staat Arbeit für mich und meine Kolleginnen und Kollegen schafft. Aber das ist nicht das Thema hier im Saal, sondern wir möchten ein effizientes Verfahren einführen. Wenn wir die Rekursmöglichkeit eröffnen, ohne dass die Fakten bekannt sind, muss an sich jeder Rekurs einlegen. Wir wollen aber, dass dieses Rechtsmittel dort ergriffen werden kann, wo die ganze Sache auch Sinn macht. Wir wollen das Rechtshilfeverfahren verkürzen.
In dem Sinne bitte ich Sie, dem Bundesrat und der Mehrheit zuzustimmen.

Reimann Maximilian (V, AG): Dieser Abschnitt über das Rechtsmittelwesen ist die komplizierteste Materie der gesamten Gesetzesrevision. Die Meinungen gingen in der Kommission und beispielsweise auch in unserer Fraktion entsprechend stark auseinander.
Wenn nun aber das Hauptziel der Revision in der Verstärkung des Kampfes eines Rechtsstaates gegen das internationale Verbrechen besteht, steht für mich – wie eben auch für Kollege Wicki – die Kernfrage im Vordergrund: Wie kann die Schweiz einem anderen Staat in Strafsachen möglichst rasch und effizient Rechtshilfe leisten, und wie kann das Verfahren am besten gestrafft werden? Die Antwort ist eine Art Gratwanderung, wie Kommissionspräsident Küchler unsere Kommissionsarbeit treffend geschildert hat. Sie ist inzwischen zu einer Art Glaubenskrieg zwischen dem Zürcher Modell und dem Genfer Modell geworden, ergänzt durch das Tessiner Modell des Kollegen Marty.
Ausgiebige Hearings in der nationalrätlichen Kommission für Rechtsfragen gaben keinen klaren Aufschluss. Die Diskussion konzentrierte sich stets auf den Disput, welchem Rechtsgut die höhere Priorität gilt: Soll die Rechtshilfe möglichst schnell gewährt werden und damit unter Umständen der Verhütung weiterer Verbrechen dienen, oder sollen statt dessen mutmasslichen Delinquenten möglichst früh schon Rechtsmittel gewährt werden, die auch geeignet sind, ein Verfahren mutwillig zu verzögern?
In dieser Glaubensfrage setze ich persönlich letztlich auf den Bundesrat. Ich bin nicht immer «bundesratsgläubig», aber hier bin ich es, und zwar deshalb, weil ich den federführenden Bundesrat und Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes in meiner Eigenschaft als langjähriges Mitglied und Präsident einer der beiden Kommissionen für Rechtsfragen unserer Räte als konsequenten und überzeugten Verfechter gegen das internationale Verbrechertum kennengelernt habe. Unter Führung des Bundesrates haben wir in dieser Zeit legislatorisch sehr viel erreicht. Unser Land steht imagemässig im Kampf gegen die organisierte Kriminalität sehr gut da; da können gewisse Medien noch so häufig etwas anderes behaupten. Diese Erkenntnis sollte uns eigentlich genügend Gewähr dafür sein, in der vorliegenden Frage des Rechtsmittelwesens auf den Kurs des Bundesrates zu setzen.
Ich bin überzeugt, geschätzte Kolleginnen und Kollegen: Sie sind gut beraten, wenn Sie hier Bundesrat und Kommissionsmehrheit folgen, die beiden anderen Konzepte ablehnen und gleichzeitig auch den Entscheid des Nationalrates korrigieren.

Danioth Hans (C, UR): Ich äussere mich nur zum Minderheitsantrag II (Marty Dick). Zum Antrag der Minderheit I (Brunner Christiane) ist von den Kommissionsmitgliedern das Wesentliche gesagt worden. Ich bekenne mich zum Antrag der Mehrheit.
Die Ausführungen unseres Kollegen Marty stellen eine antizipierte Begründung für seine Motion dar, die auch von der Kommission für Rechtsfragen unterstützt worden ist. Ich stehe hinter dieser Motion. Persönlich habe ich aber Bedenken, ob sein Anliegen, nämlich dieser doch wesentliche Wandel im Rechtsmittelverfahren, hier auf einen Schlag verwirklicht werden kann.
Erlauben Sie mir, dass ich auch noch einige Überlegungen zur Auffassung der Mehrheit beifüge:
1. Beim Wegfall der kantonalen Rechtsmittelbehörde müsste das Bundesgericht den erstinstanzlichen Entscheid in allen Punkten voll überprüfen. Das ist unbestreitbar. Es könnte sich also nicht mehr auf den kantonalen Beschwerdeentscheid abstützen. Damit würde ein wichtiger Vorfilter wegfallen.
2. Die Behandlung der Beschwerde vor Bundesgericht würde eindeutig mehr Zeit und Aufwand in Anspruch nehmen als bisher, weil das Bundesgericht nicht mehr an die Feststellung des Sachverhaltes gemäss Artikel 105 Absatz 2 OG gebunden wäre. Damit würde sich ein zeitaufwendiger Teil der Vorarbeit der kantonalen Rechtsmittelbehörde auf das Bundesgericht verlagern.
3. Eine fehlerhafte Anwendung des kantonalen Strafprozessrechts kann im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht gerügt werden, wenn dadurch zugleich Bundesrecht verletzt worden ist. Die Abschaffung der kantonalen Rechtsmittel hätte somit zur Folge, dass gegen die Verletzung von kantonalen Verfahrensvorschriften durch die ausführende Behörde kein Rechtsmittel mit voller Kognition mehr eingelegt werden könnte.
4. Ein Übergehen der kantonalen Beschwerdeinstanz für sämtliche Rechtshilfefälle könnte zur Folge haben, dass Fälle, die heute auf kantonaler Ebene endgültig erledigt werden, künftig vor das Bundesgericht gebracht würden und dadurch die Arbeitslast des Bundesgerichtes zusätzlich erhöht würde.
Wenn vorhin von Kollege Marty gesagt wurde, dass praktisch alle Fälle aus dem Tessin und die Fälle in der Regel generell an das Bundesgericht weitergezogen würden, dann ist immerhin darauf hinzuweisen, dass der Kanton Zürich diesbezüglich eine andere Statistik aufweist. Es besteht also nicht ein Automatismus, wie er hier nun beschworen worden ist.
Zuletzt noch eine praktische Überlegung: Wir haben uns in diesem Saal aufgrund der Berichte der Geschäftsprüfungskommission zum wiederholten Male mit der eindeutigen notorischen Überlastung des Bundesgerichtes befasst und nach Abhilfe gesucht. Unser Rat hat beschlossen, den Bestand mit sechs ordentlichen Richtern aufzustocken, was vom Nationalrat unter Berufung auf andere Möglichkeiten abgelehnt worden ist. Aber sowohl in diesem Saale als auch im anderen war die massive Überlastung des Bundesgerichtes

eine unbestrittene Tatsache. Wenn Sie die neuesten Zahlen nehmen, dann ist Entwarnung nicht am Platze. Das Bundesgericht, schreibt eine Zeitung, habe «möglicherweise endgültig die Grenze seiner Leistungsfähigkeit erreicht». Das Ausmass der unerledigten Pendenzen laut Amtsbericht 1995, mit dem wir uns nächste Woche in Lausanne befassen werden, ist praktisch unverändert geblieben, obwohl die Zahl der neu eingegangenen Fälle für einmal nicht gestiegen, sondern leicht zurückgegangen ist. Es sind 5185 neue Fälle, und die Geschäftslast betrug 7236 Dossiers.
Dass es so nicht weitergehen kann und dass man dem Bundesgericht nicht noch zusätzliche Arbeit übertragen kann, die wohlverstanden in einer ersten Instanz – seien das nun die kantonalen Gerichte oder sei es ein gemäss Motion Marty Dick vorgelagertes eidgenössisches Gericht – erledigt wird, da sind wir, glaube ich, alle der gleichen Auffassung.
Das Bundesgericht begrüsst daher die Justizreform als vordringliches Anliegen, das im Rahmen der Verfassungsreform von den übrigen Reformpaketen getrennt werden soll. Es ist ja auch die Auffassung des Bundesrates, dass man sich jetzt im Vorfeld der OG-Revision und der Diskussion um die neue Bundesverfassung nicht neue, falsche Signale ausdenken solle, die das Bundesgericht noch mehr belasten, als dies heute schon der Fall ist.
Auch aus diesem praktischen Grund möchte ich Sie bitten, hier beim Antrag der Mehrheit zu bleiben.

Frick Bruno (C, SZ): Als Nichtkommissionsmitglied äussere ich mich deshalb, weil ich als verantwortlicher Sektionspräsident in den letzten Jahren besonders mit den Zuständen und der Belastung am Bundesgericht befasst war. Ich sehe mich veranlasst, etwas hinzuzufügen, und zwar im Sinn, wie Herr Danioth gesprochen hat.
Das Konzept der Minderheit II (Marty Dick) hat tatsächlich etwas Bestechendes an sich. Wenn es sich realisieren liesse, wäre ein Hauptziel der Revision verwirklicht, nämlich die rasche Rechtshilfe. Das will die Minderheit II ganz konsequent realisieren. Das Hauptproblem aber ist die Rechtsrealität unserer Justiz heute.
Zum ersten widerspricht dieses Ziel der ganzen Bestrebung der Justizreform. Wir wollen uns wieder darauf konzentrieren, dass das oberste Gericht in Zukunft die Grundsätze der Rechtsprechung, der Rechtsanwendung und der Rechtsfortentwicklung umsetzen soll, dass es von einer Vielzahl von kleinen Fällen eher zu entlasten ist. Darin waren wir uns bisher alle einig, auch die Expertenkommission.
Nun nimmt die Minderheit II mit ihrem Antrag einen Systemwechsel vor, indem das Bundesgericht in einem wesentlichen Bereich erste Rekursinstanz sein soll und alle kantonalen Rekursinstanzen wegfallen. Da müssen wir uns erstens bewusst sein, ob wir jetzt – der Totalrevision der Bundesrechtspflege vorgezogen – einen Systemwechsel in die andere Richtung präjudizieren wollen. Zum zweiten steht die Realität am Bundesgericht heute einer Verwirklichung des Konzeptes der Minderheit II entgegen. Das Bundesgericht ist nicht nur quantitativ überlastet, es ist auch qualitativ überlastet. Das Bundesgericht war letztes Jahr nicht mehr in der Lage, gleich viele Fälle zu bewältigen wie in den Vorjahren. Die Erledigungsstatistik ist rückläufig.
Hier werden wir nach den Zahlen der Kommission dem Bundesgericht rund 300 neue Fälle pro Jahr zuweisen, die einen erheblichen Aufwand bedingen. Denn hier muss das Bundesgericht nicht nur einen Rechtsentscheid überprüfen, sondern es hat die Sachverhalts- und die Rechtskontrolle. Das sind die aufwendigen Fälle. Allein diese 300 Fälle würden zwei bis drei Bundesrichter zusätzlich bedingen. Unser Rat hat richtig entschieden und sich aufgrund der bereits bestehenden Überlastung des Bundesgerichtes für sechs zusätzliche Richter entschieden. Der Nationalrat hat noch nicht eingewilligt. Wenn Sie das System der Minderheit II realisieren wollen, müssen Sie dem Bundesgericht erheblich mehr Mittel geben.
Doch ist das Bundesgericht auch qualitativ überlastet. Ich habe Erfahrung als Richter, und einige unter Ihnen auch. Ich war einige Jahre Verwaltungsrichter. Im Bundesgericht werden heute 96 Prozent der Fälle mit Einstimmigkeit entschieden. Das ist doch gar nicht möglich. Das weiss jeder Richter. Da wird das Prinzip der Urteilsfindung in der Öffentlichkeit, also die Beratung, umgangen, indem man einfach den Rollwagen, auf dem die Akten liegen, herumschiebt und die Abstimmung via Zirkulationsverfahren und im persönlichen Gespräch vornimmt. Das ist eine qualitative Überlastung des Bundesgerichtes, die uns auf Dauer massiv schaden wird.
Das Bundesgericht wird nicht in der Lage sein, diese 300 Fälle mit den heutigen Mitteln zu lösen. Wenn wir das Konzept der Minderheit II allein realisieren, dann täuschen wir eine Lösung vor, die in der Systematik besticht, aber in der Realität gar nicht verwirklicht werden kann. Mindestens mit den heutigen Strukturen und den heutigen Mitteln des Bundesgerichtes nicht. Seien wir uns dessen bewusst! Ich muss Sie daher davor warnen – so bestechend die Idee des Antrages der Minderheit II (Marty Dick) ist. Ich bitte Sie, ihm nicht stattzugeben, weil in der Rechtsrealität der Antrag gar nicht umgesetzt werden kann.

Aeby Pierre (S, FR): Il me semble que nous nous écartons un peu de la discussion qui porte sur les moyens de recours et le recours direct au Tribunal fédéral; c'est le sens de la proposition de la minorité I (Brunner Christiane) que je soutiens et de la proposition de la minorité II (Marty Dick) que je ne soutiens que subsidiairement. Mais, dès l'instant où la discussion dévie maintenant sur le volume et la capacité de travail du Tribunal fédéral et anticipe en quelque sorte une discussion que nous serons de toute façon appelés à avoir dans cette salle lorsque nous examinerons le rapport de gestion du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances, je me dois d'apporter un bémol aux propos de M. Frick qui me semble nettement peindre le diable sur la muraille.
Nous venons de recevoir, à la Commission de gestion, les derniers documents du Tribunal fédéral. Nous sommes en train de les examiner, et nous allons auditionner les juges dans très peu de jours, c'est prévu pour le mois d'avril. Contrairement à ce que vient de dire M. Frick, je crois que la situation au Tribunal fédéral, loin de se péjorer, a au contraire tendance à se stabiliser très nettement dans l'ensemble. En tout état de cause, l'argument de la charge de travail du Tribunal fédéral n'est pas une raison suffisante, aujourd'hui en 1996, pour écarter sans autre la proposition de la minorité II (Marty Dick). Je crois que nous allons un peu vite dans le débat. Nous aurions tort de nous laisser influencer par des assertions que nous aurons l'occasion de vérifier lors de la session de juin. Nous pourrons voir que, c'est en tout cas le sentiment que je retire personnellement de l'examen préalable du rapport de gestion 1995 du Tribunal fédéral; la situation n'est de loin pas aussi grave qu'on a bien voulu la décrire en 1994 et en 1995. Je sentais qu'il était de mon devoir, comme membre de la Commission de gestion, d'apporter ces précisions dans ce débat, puisqu'il me semble qu'on s'écarte un peu de la proposition principale.
Si nous votons maintenant, à une majorité, la proposition de la minorité II, dans la suite des votes que nous aurons, nous ne garantissons en tout cas, dans l'immédiat et pour les prochaines années, rien d'autre que ce que nous avons voulu et que le Conseil fédéral a voulu en mettant en chantier cette loi sur l'entraide pénale internationale, c'est-à-dire l'accélération des procédures en matière de criminalité économique internationale.
Je suis tout de même frappé par le nombre d'orateurs qui se sont exprimés pour mettre en avant ce qui ne me paraît être que des prétextes et ce qui ramènerait l'exercice que nous sommes en train de mener à une simple opération alibi, à une «Alibiübung» comme on dit en allemand. Ce serait désolant et il me semble que l'image de la Suisse au plan international dans la lutte commune que tous les pays ont commencé à mettre sur pied contre la criminalité, que la Suisse donnerait en ne suivant pas les diverses propositions de minorité, serait désastreuse et nous aurions à en pâtir.

Beerli Christine (R, BE): Ich möchte Herrn Frick in dieser Frage widersprechen. Es geht hier in keiner Art und Weise

um eine Systemänderung in der Rechtshilfe, sondern allerhöchstens um eine Systemvereinheitlichung.
Wir haben bereits heute sehr viele Fälle – Herr Marty hat dies erklärt –, wo keine kantonale Rekursinstanz besteht, sondern vom Bundesamt direkt das Bundesgericht angerufen wird:
1. Ich möchte noch einmal den für mich schockierendsten Fall erwähnen, die Auslieferung: Wenn es um Menschen geht, dann haben wir lediglich eine Rekursinstanz. Wir haben einen Entscheid des Bundesamtes und dann das Bundesgericht. Wenn es jedoch darum geht, eine Fotokopie eines Bankbeleges herauszugeben, dann haben wir zwei Rekursinstanzen, eine kantonale und dann das Bundesgericht. Vom rechtsstaatlichen Standpunkt aus gesehen, wäre es aber doch sicher so, dass Menschen besser behandelt werden und ihnen mehr Rekursmöglichkeiten gegeben sein sollten, als dies für die Herausgabe von Fotokopien von Bankbelegen der Fall ist.
2. Wir haben gemäss Artikel 79a – darüber haben wir bereits gesprochen – die Möglichkeit, dass das Bundesamt komplexe Fälle an sich zieht, dass komplexe Fälle also beim Bundesamt und nicht bei den kantonalen Instanzen behandelt werden. Auch hier wiederum hat man es in schwierigen Fällen mit nur einer Rekursinstanz, dem Bundesgericht, zu tun, währenddem wir bei den einfacheren Fällen, die bei den Kantonen beginnen, zwei Rekursinstanzen haben. Dies ist auch wieder nicht logisch.
3. Die wichtigen Fälle, die bei den Kantonen beginnen, gehen sowieso – das zeigen die Statistiken auf – alle ans Bundesgericht weiter. Die kantonalen Instanzen sind hier nur Durchlaufstellen. Ein Verfahren wird dort nie beendet, sondern das Bundesgericht ist noch damit befasst. Der Bundesrat sagt uns auf Seite 19 seiner Botschaft, das Bundesgericht sei mit diesen Fällen überhaupt nicht überlastet, es habe hier nicht mit Überlastung zu kämpfen. Demzufolge wird das Bundesgericht auch nach dem vereinheitlichten System – davon bin ich überzeugt – sowohl qualitativ als auch quantitativ nicht überlastet sein.
Zudem müsste man – wenn man schon von Belastung spricht – eine globale Bilanz ziehen und auch die Belastung der kantonalen Gerichte mit einbeziehen und nicht einzig vom Bundesgericht sprechen. Man müsste auch sehen, dass der Antrag der Minderheit II natürlich eine wesentliche Entlastung der kantonalen Gerichte mit sich bringt.
Ich bitte Sie daher, den Antrag der Minderheit II (Marty Dick) zu unterstützen, weil er ganz klar der Zielrichtung dieser Revision entspricht, der Zielrichtung, die vor allem und als Wichtigstes darauf gerichtet ist, eine Beschleunigung des Verfahrens mit sich zu bringen.

Koller Arnold, Bundesrat: Zunächst zur Frage: Zürcher Modell oder Genfer Modell? Es besteht zwischen allen Beteiligten Einigkeit darüber, dass künftig grundsätzlich nur noch eine Verfügung anfechtbar sein soll. Strittig ist: Soll das die Eintretensverfügung sein (Zürcher Modell), oder soll das die Schlussverfügung sein (Genfer Modell)?
Wenn Frau Brunner als Genferin eine gewisse Vorliebe für das Zürcher Modell geäussert hat, hat das möglicherweise auch damit zu tun, dass nach dem heute geltenden Recht in Genf sowohl die Eintretens- als auch die Schlussverfügung anfechtbar ist, und das wird auf jeden Fall verschwinden. Denn wir sind uns alle einig, dass künftig nur noch eine Verfügung anfechtbar sein soll.
Weshalb schlägt Ihnen der Bundesrat das Genfer Modell vor, wonach nur noch die Schlussverfügung anfechtbar oder beschwerdefähig sein soll? Wir sehen beim Zürcher Modell, wo nur die Eintretensverfügung beschwerdefähig ist, einen grossen Nachteil: In diesem Stadium des Verfahrens wissen weder die ausführenden Behörden noch die Parteien genau, welche Informationen, welche Beweismittel, welche Dokumente dem ersuchenden Staat auszuliefern sind. In diesem Eintretensstadium müssen und können Sie ja nur auf das Rechtshilfeersuchen des ausländischen Staates abstellen.
Wir sind wohl mit gutem Grund der Meinung, dass es für alle privaten Betroffenen eine grosse Versuchung ist, rein vorsorglich einmal Beschwerde einzureichen, wenn sowohl die Behörden als – vor allem – auch die betroffenen Privaten noch gar nicht wissen, was herauszugeben ist. Denn sie können in diesem Verfahren noch nicht «en connaissance de cause» entscheiden, sondern sie haben als Entscheidgrundlage lediglich das ausländische Rechtshilfeersuchen. Ich gebe zu, dass das in gewissem Mass eine Einschätzung ist. Aber ich glaube, wir nehmen mit gutem Grund an, dass das Zürcher Modell mit grösster Wahrscheinlichkeit dazu verleiten wird, vorsorglich viel mehr Beschwerden einzureichen, als wenn – wie beim Genfer Modell – alle Beteiligten «en connaissance de cause» entscheiden können. Dann wissen sie nämlich genau, welche Akten dem ausländischen Staat zu übergeben sind, und sie kennen auch den Inhalt dieser Akten genau. Das sind die Hauptgründe, weshalb wir Ihnen das Genfer Modell vorschlagen.
Es gibt aber noch einen anderen Grund dafür: Wir schlagen neu das sogenannte Einigungsverfahren vor, d. h., dass während dem Rechtshilfeverfahren unbestrittene Beweismittel herausgegeben werden können, bevor der Schlussentscheid gefällt ist, wenn die Parteien damit einverstanden sind. Dieses Mittel der Einigung und der vorzeitigen Herausgabe von Beweismitteln hat am Anfang des Rechtshilfeverfahrens überhaupt keine Chance, weil man dann noch gar nicht genau weiss, welche Beweismittel überhaupt herauszugeben sind. Auch dieses neue Institut des Einigungsverfahrens und der vorzeitigen freiwilligen Herausgabe würde also jede Bedeutung verlieren, wenn Sie sich für das Zürcher Modell entscheiden würden.
Demgegenüber hat das Genfer Modell den Vorteil, dass wirklich alle Beteiligten die Frage des Rekurses oder der Beschwerde aufgrund einer genauen Kenntnis der auszuliefernden Akten beantworten können.
Ich möchte Sie aus diesen Gründen dringend bitten, der Mehrheit Ihrer Kommission und dem Bundesrat zuzustimmen.
Nun kommt noch der Minderheitsantrag II (Marty Dick) hinzu. Ich gebe zu: Als ich diesen Antrag in der Kommission für Rechtsfragen zum ersten Mal sah, hatte ich den Eindruck, dass viel für ihn spricht. Das war auch der Grund, dass wir diesen Antrag – um nicht «aus dem hohlen Bauch heraus» entscheiden zu müssen – sofort an die zuständige Expertenkommission zur Prüfung überwiesen. Denn auf den ersten Blick leuchtet es sehr ein, dass es zu einem Zeitgewinn führen kann, wenn man eine Rechtsmittelinstanz unterbindet. Ein Ziel dieser Revision ist ja die Beschleunigung der Rechtshilfe.
Es hat sich dann allerdings ergeben, dass dieser Antrag auf den zweiten Blick auch viel Nachteile hat und deshalb nach Meinung der Expertenkommission nicht befolgt werden sollte.
Die Expertenkommission, die sich am 12. Februar 1996 zu einer ausserordentlichen Sitzung eingefunden hat, ist zum Schluss gekommen, dass eine Abschaffung der kantonalen Rechtsmittel erstens das Rechtshilfeverfahren kaum beschleunigen würde und dass sie zweitens den Bestrebungen, das Bundesgericht zu entlasten, stracks zuwiderlaufen würde.
Herr Marty, ich muss Ihnen der Objektivität halber doch auch noch sagen, dass nicht nur meine Beamten gegen diese Lösung waren. Auf der anderen Seite gebe ich zu, dass vor allem jene, die in der Rechtshilfe tätig sind, diesen Vorschlag aus der Überlegung des möglichen Zeitgewinns heraus begünstigen. Beispielsweise hat sich aber auch der Altmeister der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen, Professor Hans Schultz, ganz klar dagegen ausgesprochen; ihm wird sicher niemand vorwerfen können, er würde nur einen Parteistandpunkt vertreten.
Welches sind die Überlegungen, die uns zu der Meinung führen, dass per saldo doch die Nachteile überwiegen? Wenn Sie die kantonale Rechtsmittelinstanz weglassen, dann muss das Bundesgericht – das ist völlig unbestritten – nicht nur die Rechtsfragen, sondern auch den ganzen Sachverhalt noch einmal überprüfen. Wer je einmal Richter war – ich war es mehr als zwölf Jahre lang –, der weiss, dass in der Rechtsprechung normalerweise die Sachverhaltsabklärung viel

aufwendiger ist als die Rechtsanwendung. Die Rechtsanwendung ist zweifellos sehr aufwendig, wenn man einen «leading case» macht oder wenn sich eine ganz komplizierte Rechtsfrage zum ersten Mal stellt. Ich glaube aber, dass jeder praktische Richter weiss, dass die Sachverhaltsabklärung zeitaufwendiger ist als die Rechtsanwendung.
Hier, das wissen Sie, gehen nun unsere gesamten Bemühungen in bezug auf die Entlastung des Bundesgerichtes dahin, dass wir dem Bundesgericht möglichst keine Sachverhaltsabklärungen mehr aufbürden, sondern das Bundesgericht soll als oberstes Gericht wirklich wieder die Verantwortung für die einheitliche Rechtsanwendung übernehmen können. In dieser Richtung haben wir übrigens bereits einige gesetzliche Anordnungen getroffen. Wir haben beispielsweise bei der letzten OG-Revision die Kantone verpflichtet, bei der Anwendung von Bundesverwaltungsrecht kantonale Rechtsmittelinstanzen vorzusehen. Diesem Entscheid, der jetzt dann greifen wird, würden wir hier stracks zuwiderlaufen, wenn wir auf diesem Gebiet wiederum eine Ausnahme von dem machen würden, was wir vor zwei, drei oder vier Jahren bei der OG-Revision beschlossen haben.
Ein weiterer Nachteil besteht darin, dass eine totale Ausmerzung einer kantonalen Rechtsmittelinstanz schliesslich doch systemwidrig ist. Das Ziel, das Sie sich setzen, Frau Beerli und Herr Marty, könnte man erreichen, wenn man konsequent wäre. Aber dann müssten Sie die ganze Rechtshilfe beim Bund zentralisieren. Damit hätten Sie eine systematisch einwandfreie Lösung; das Bundesamt würde alle Verfügungen treffen, und die einzige Kontrolle hätten Sie durch Bundesbehörden, künftig hoffentlich vielleicht noch durch eine vorgeschobene Bundesinstanz, damit das Bundesgericht die Sachverhaltsabklärung nicht prüfen müsste. Aber Sie sind doch mit mir alle einig: Bei über 2000 Rechtshilfebegehren ist es schlicht nicht denkbar, dass wir die ganze Rechtshilfe beim Bund zentralisieren. Das würde einen ungeheuren Aufwand bedingen.
Der Vergleich mit dem USA-Abkommen ist nicht stichhaltig, denn dort haben wir die Zentralisation vorsehen müssen, weil zwei ganz unterschiedliche Rechtssysteme aufeinanderprallen. Vor allem die Abklärung der beidseitigen Strafbarkeit bedarf sehr viel Spezialwissens; deshalb mussten wir die zentralistische Lösung wählen. Aber für alle 2000 Rechtshilfegesuche, die wir pro Jahr haben, das Verfahren zu zentralisieren, ist nicht möglich; sonst müssten wir beim Bund einen Beamtenapparat vorsehen, der zurzeit politisch keinerlei Chance hätte.
Wenn Sie aber aus guten Gründen der Meinung sind, wir müssten die Rechtshilfe zentralisieren, dann liegt es eben im System, dass gegen eine kantonale Verfügung auch ein kantonales Rechtsmittel bestehen muss. Denn sonst verkürzen Sie auch den Rechtsschutz. Ob kantonales Verfahrensrecht verletzt worden ist, können Sie beispielsweise mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht nicht rügen; das kann nur die kantonale Rechtsmittelinstanz prüfen. Sie würden hier wegen dieser Systemwidrigkeit auch den Rechtsschutz ungebührlich einengen.
Bilder und Vergleiche sind immer schön, haben aber auch viele Nachteile. Frau Beerli, der Vergleich mit der Auslieferung hinkt einfach. Auslieferung ist seit dem letzten Jahrhundert ein zentrales Institut der Aussenpolitik aller Länder. Deshalb haben Sie die Auslieferung in allen Ländern zentralisiert, sowohl bei uns als auch in Deutschland. Wenn Sie eine kantonale Verwaltungsinstanz haben, liegt es in der Natur der Sache, dass Sie auch nur einen Bundesrechtsweg haben. Aber wenn Sie dezentralisieren, müssen Sie unbedingt auch eine kantonalen Rechtsmittelinstanz haben.
Wenn wir die Zentralisierung, wie Sie sie vorhin beschlossen haben, bei den komplexen Fällen vorantreiben, haben Sie in den Fällen, die das Bundesamt künftig «führen» wird, sowieso nur noch den einen, den bundesrechtlichen Rechtsmittelweg.
Wenn Sie dem Antrag der Minderheit II zustimmen, nehmen Sie zudem eine doch grosse zusätzliche Belastung des Bundesgerichtes in Kauf. Herr Marty, unsere kurzen Abklärungen haben zwar gezeigt, dass offenbar im Kanton Tessin fast alle Entscheide ans Bundesgericht weitergehen. Aber der Kanton Zürich hat uns beispielsweise gemeldet, dass nur die Hälfte der Rekursentscheide weitergeht. Ähnlich scheint es auch im Kanton Genf zu sein. Wenn Sie aber von diesen Zahlen ausgehen, dann würde das bedeuten, dass neben den 160 Fällen, die das Bundesgericht heute schon hat, mit fast einer Verdoppelung der Fälle zu rechnen wäre. Und wenn Sie noch eine einfache Rechnung machen und davon ausgehen, dass heute ein Bundesrichter gemäss Soll-Normen etwa 100 Fälle im Jahr bearbeiten soll, dann sehen Sie rasch ein, dass dieser Entscheid etwa zwei zusätzliche Bundesrichter verlangen würde. Das wäre dann die Quittung dieses Antrages, und das widerspräche allen unseren Bemühungen um die Entlastung des Bundesgerichtes.
Der Bundesgerichtspräsident war in der Expertenkommission auch dagegen, aber er war mit guten Gründen dagegen. Herr Rouiller gibt sich zurzeit eine Riesenmühe, zu verhindern, dass es im Bundesgericht zu weiteren pendenten Fällen kommt. Wenn Sie nun aber mit dem heutigen Entscheid dem Bundesgericht 160 weitere Fälle aufbürden würden und das Bundesgericht neben der Rechtsfrage erst noch die Sachverhaltsfrage entscheiden müsste, dann begreife ich, dass das Bundesgericht das als einen Rückenschuss empfinden würde.
Man kann nicht auf der einen Seite die Kantone verpflichten, dass sie Vorinstanzen zwingend vorsehen, und dem Bundesgericht Rekurskommissionen vorschalten. Jetzt will man hier «pour les besoins de la cause» wieder von allen diesen Prinzipien zur Entlastung des Bundesgerichtes abweichen. Das kann doch nicht kohärente Gesetzgebung sein!
Zum Argument von Herrn Aeby, der sagt, ohne diesen Antrag der Minderheit II habe die Revisionsvorlage eine reine Alibifunktion: Dann muss ich Sie auffordern, doch bitte noch einmal die Gesetzesrevision anzuschauen. Wir schlagen Ihnen ein ganzes Bündel von Massnahmen zur Beschleunigung der Rechtshilfe vor. Nur noch eine Verfügung ist anfechtbar. Die Einsprache wird aufgehoben. Die Rechtsmittel sollen keine aufschiebende Wirkung mehr haben. Die Beschwerdelegitimation wird eingeschränkt. Wir sehen die spontane Informationsübermittlung und Beweismittellauslieferung und die Einigung vor. Das sind etwa ein Dutzend Massnahmen. Da kann man doch wirklich nicht sagen, ohne diesen Antrag der Minderheit II (Marty Dick), der zu allen unseren Bemühungen zur Reform des Bundesgerichtes querliegt, sei diese ganze Gesetzesrevision eine Alibiübung.
Ich muss Sie daher dringend bitten, dem Antrag der Kommissionsmehrheit, dem Bundesrat und dem Nationalrat zuzustimmen.

Brunner Christiane (S, GE), porte-parole de la minorité: J'aimerais simplifier la procédure de vote en vous proposant de retirer la proposition de la minorité I en faveur de celle de la minorité II.
Je crois que cette dernière représente quand même une proposition de compromis entre la volonté du Conseil fédéral d'en rester au système genevois et la décision du Conseil national en faveur du système zurichois. L'avantage de la proposition de la minorité II, c'est quand même, tout en restant dans le système genevois comme le souhaite le Conseil fédéral, d'accélérer notablement la procédure.
On ne peut quand même pas refuser cette proposition simplement avec l'argumentation, qui n'était pas du tout étayée en commission sur la base des informations que nous a données le Conseil fédéral, que les juges fédéraux seraient surchargés. Il s'agit d'une loi importante. Il s'agit d'une loi importante aussi pour l'image de la Suisse. Je crois que, si nous acceptions la proposition de la minorité II, on créera une divergence avec le Conseil national. Le Conseil fédéral aura encore l'occasion d'examiner dans le détail si cela provoque oui ou non une surcharge du Tribunal fédéral et dans combien de cas. Pour le moment, les informations sont plutôt floues et contradictoires.
Je retire donc la proposition de la minorité I et je vous invite à voter la proposition de minorité II.

Präsident: Die Minderheit I (Brunner Christiane) hat ihren Antrag zugunsten des Antrages der Minderheit II (Marty Dick) zurückgezogen.

Art. 23, 25, 80a, 80d, 80e, 80f, 80g, 80k, 80l

Abstimmung – Vote
Für den Antrag der Mehrheit 16 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II 16 Stimmen

Mit Stichentscheid des Präsidenten
wird der Antrag der Mehrheit angenommen
Avec la voix prépondérante du président
la proposition de la majorité est adoptée

Art. 80e, 80f, 80g, 80k, 80l

Küchler Niklaus (C, OW), Berichterstatter: Wir kommen noch zum vierten Konzept, zur Anfechtbarkeit der Zwischenverfügungen. Dies betrifft vor allem die Artikel 80e, 80f, 80g, indirekt auch die Artikel 80k und 80l.
Die Verwaltung und die Expertenkommission wurden sich im Laufe der Beratungen im Nationalrat und in der Kommission bewusst, dass die vom Bundesrat vorgeschlagene Regelung über die Anfechtbarkeit der Zwischenverfügungen trölerische Rekurse auslösen könnte.
Insbesondere im Nationalrat wurde die Befürchtung geäussert, dass die selbständige Anfechtbarkeit von Zwischenentscheiden, auch wenn diese auf den unmittelbaren und nicht wiedergutzumachenden Nachteil eingeschränkt wird, zu verschiedenen Trölereien führen könnte.
Die Kommission schloss sich den Anträgen der Expertenkommission und der Verwaltung einstimmig an und beantragt, dass die Fälle des unmittelbaren und nicht wiedergutzumachenden Nachteils im Gesetz abschliessend erwähnt werden. Diese zusätzliche Verdeutlichung dient der Klarheit des Gesetzes, der Rechtssicherheit und der Benützerfreundlichkeit des Gesetzes.
Ich bitte Sie also, den entsprechenden Änderungen, die sich in den Artikeln 80e, 80f, 80g sowie 80k und 80l befinden, gemäss dem Antrag der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

Brunner Christiane (S, GE), porte-parole de la minorité: Ça faisait partie de toutes les propositions de minorité qui suivaient les décisions du Conseil national. Donc, ces propositions d'amendement aussi sont retirées.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité

Präsident: Wir kommen noch auf Artikel 74a zurück. Der schriftliche Antrag der Minderheit ist Ihnen mittlerweile ausgeteilt worden.

Art. 74a
Neuer Antrag der Minderheit
(Danioth, Küchler, Reimann, Schallberger, Schmid Carlo)
Abs. 1, 2, 4–6
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Abs. 3
Die Herausgabe nach dieser Bestimmung kann in jedem Stadium des ausländischen Verfahrens, in der Regel gestützt auf einen rechtskräftigen und vollstreckbaren Entscheid des ersuchenden Staates, erfolgen.

Art. 74a
Nouvelle proposition de la minorité
(Danioth, Küchler, Reimann, Schallberger, Schmid Carlo)
Al. 1, 2, 4–6
Adhérer à la décision du Conseil national
Al. 3
La remise prévue par la présente disposition peut intervenir à tous les stades de la procédure étrangère en règle générale, sur décision définitive et exécutoire de l'Etat requérant.

Danioth Hans (C, UR), Sprecher der Minderheit: Aufgrund der Diskussion seit der Einreichung des Antrages habe ich festgestellt, dass hier ein gemeinsamer Nenner entstehen könnte. Einerseits wird die Schranke des rechtskräftigen und vollstreckbaren Entscheides des ersuchenden Staates beibehalten; anderseits soll in bestimmten Fällen – wo dies nicht möglich oder auch nicht erforderlich ist (ich verweise auf diese Bilder aus den Uffizien, wo man genau weiss, dass die dorthin gehören) oder wo es aus anderen Gründen wegen des Ordre public geboten ist zu handeln – eine Ausnahmemöglichkeit bestehen.
Mit diesem Zusatz hätten wir dann auch die Kongruenz mit dem von Herrn Bundesrat Koller erwähnten Bundesgerichtsentscheid, und zweitens hätten wir dann eine Differenz zum Nationalrat geschaffen. Der Nationalrat könnte diese Einfügung nochmals überprüfen, die mir aber zweckmässig erscheint.
Ich konnte nicht mehr mit allen Kollegen der Minderheit sprechen, aber ich glaube, dass dieser Zusatzantrag auf der Linie der Minderheit liegt.
Auf alle Fälle möchte ich Ihnen diesen Zusatzantrag in meinem Namen unterbreiten und Ihnen beantragen, dem neuen Antrag der Minderheit zuzustimmen.

Abstimmung – Vote
Für den neuen Antrag der Minderheit 21 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit 14 Stimmen

Art. 80b

Küchler Niklaus (C, OW), Berichterstatter: Zu Artikel 80b habe ich folgende Erklärung zuhanden des Amtlichen Bulletins abzugeben:
Ein Antrag betreffend den Schutz der in Artikel 321 des Strafgesetzbuches genannten Berufsgeheimnisträger, wie Anwälte, Ärzte, Notare usw., der vorsah, bei Zwangsmassnahmen einen Standesvertreter oder einen Vertreter der kantonalen Aufsichtsbehörde beizuziehen, wurde in der Kommission zurückgezogen, da der erste Satz von Artikel 9 IRSG ausdrücklich darauf hinweist, dass sich der Schutz des Geheimbereiches bei der Ausführung von Ersuchen nach den Bestimmungen über das Zeugnisverweigerungsrecht richtet.
Im weiteren wird im zweiten Satz von Artikel 9 IRSG festgehalten, dass Artikel 69 des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege (BStP) für die Durchsuchung und Versiegelung von Papieren gilt.
Artikel 9 IRSG und Artikel 69 BStP kommen daher gemäss Auffassung der Kommission dem Anliegen des Schutzes von Berufsgeheimnisträgern ausreichend entgegen. In diesem Fall braucht es keine weitere Modifikation dieses Artikels.

Angenommen – Adopté

Art. 80c, 80h, 80i
Angenommen – Adopté

Art. 80m
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 80n
Antrag der Kommission
Abs. 1
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates, ausser:
.... dies nicht ausnahmsweise unter ....
Abs. 2
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 80n
Proposition de la commission
Al. 1
Adhérer au projet du Conseil fédéral, mais:
.... ne l'ait expressément interdit, à titre exceptionnel, sous la menace ....
Al. 2
Adhérer à la décision du Conseil national

Küchler Niklaus (C, OW), Berichterstatter: Absatz 1 wurde vom Bundesrat aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eingebracht. Der Nationalrat hat beschlossen, diesen Absatz zu streichen. Die Kommission beantragt Ihnen mit 10 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung die Aufnahme von Absatz 1.
Die Kommission ist der Auffassung, dass Inhaber von Schriftstücken berechtigt sein sollen, ihre Mandanten über das Vorliegen eines Ersuchens zu informieren, sofern dies nicht ausnahmsweise – ich betone: sofern dies nicht ausnahmsweise – ausdrücklich verboten wird.
Die Kommission weist darauf hin, dass es sich beim Verbot explizit um einen Ausnahmefall handeln soll, und beantragt Ihnen deshalb, das Wort «ausnahmsweise» noch einzufügen.

Angenommen – Adopté

Art. 80o; 80p; 80q; 81–84; 85 Abs. 3; 88; 94 Abs. 3; 110a; Ziff. II
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 80o; 80p; 80q; 81–84; 85 al. 3; 88; 94 al. 3; 110a; ch. II
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes 23 Stimmen
Dagegen 4 Stimmen

B. Bundesgesetz zum Staatsvertrag mit den Vereinigten Staaten von Amerika über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen
B. Loi fédérale relative au traité conclu avec les Etats-Unis d'Amérique sur l'entraide judiciaire en matière pénale

Küchler Niklaus (C, OW), Berichterstatter: Wir haben beim Eintreten über alle drei Erlasse gesprochen, so dass sich eine gesonderte Debatte erübrigt. Ich kann höchstens den Hinweis machen, dass das gewählte System im Bundesgesetz zum Staatsvertrag mit den Vereinigten Staaten von Amerika über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen den spezifischen Verhältnissen der Rechtshilfe mit den USA entspricht, insbesondere was das angloamerikanische Rechtssystem betrifft. Deshalb wurde beim USA-Vertrag eine relativ zentralistische Lösung gewählt, wie das auch der Departementsvorsteher heute ausgeführt hat.
Die Kommission beantragt Ihnen einstimmig Zustimmung zum ganzen Erlass; wir können diesen in globo behandeln.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich kann mich auch kurz fassen. Ich habe Ihnen einleitend gesagt, weshalb wir eine Zusammenfügung dieser beiden Gesetze für nicht möglich halten. Deshalb sehen wir nur die notwendigen Harmonisierungen vor. Zu den Neuerungen gehören vor allem die Abschaffung der sogenannten beratenden Kommission in Artikel 6, die Herausgabe der Beweismittel vor Abschluss des Rechtshilfeverfahrens und Bestimmungen, die wie Artikel 36a der besseren Abgrenzung zum IRSG dienen.

Gesamtberatung – Traitement global

Titel und Ingress, Ziff. I, II
Titre et préambule, ch. I, II

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes 28 Stimmen
(Einstimmigkeit)

C. Bundesbeschluss über einen Vorbehalt zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen
C. Arrêté fédéral concernant une réserve relative à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale

Küchler Niklaus (C, OW), Berichterstatter: Auch zu diesem Teil C beantragt Ihnen die Kommission einstimmig Eintreten und einstimmig Zustimmung.

Gesamtberatung – Traitement global

Titel und Ingress, Art. 1, 2
Titre et préambule, art. 1, 2

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes 26 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates
Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse gemäss Brief an die eidgenössischen Räte
Proposition du Conseil fédéral
Classer les interventions parlementaires selon lettre aux Chambres fédérales

Angenommen – Adopté

Vierte Sitzung – Quatrième séance

Mittwoch, 5. Juni 1996
Mercredi 5 juin 1996

15.00 h

Vorsitz – Présidence:
Leuba Jean-François (L, VD)/Stamm Judith (C, LU)

95.024

Internationale Rechtshilfe in Strafsachen. Staatsvertrag mit den USA

Entraide internationale en matière pénale. Traité avec les Etats-Unis d'Amérique

Differenzen – Divergences

Siehe Jahrgang 1995, Seite 2641 – Voir année 1995, page 2641

Beschluss des Ständerates vom 21. März 1996
Décision du Conseil des Etats du 21 mars 1996

A. Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen

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

de Dardel Jean-Nils (S, GE), rapporteur: Un certain nombre de divergences subsistent à la suite des travaux de votre commission, soit des divergences entre les propositions de la commission et les décisions du Conseil des Etats.
Je me prononce d'abord sur les sujets qui ont le moins d'importance et j'aborderai ensuite le gros morceau des divergences, c'est-à-dire le fameux problème des recours.
La première divergence qui subsiste à la suite des travaux de votre commission est relative à l'article 15 et concerne l'extradition. Il s'agit du cas où une détention extraditionnelle apparaît comme injustifiée. Le Conseil fédéral comme le Conseil des Etats veulent atténuer la responsabilité de la Suisse de réparer le dommage lorsque la faute d'une détention extraditionnelle injustifiée incombe à l'Etat étranger requérant. Votre commission est d'accord avec cette préoccupation, mais elle veut que l'on règle clairement le cas de la personne qui n'est pas en mesure de réclamer une réparation à l'Etat requérant: par exemple, pure supposition, un Kurde, qui serait détenu extraditionnellement en Suisse par la faute de son pays d'origine, ne serait, selon toute vraisemblance, pas en mesure de réclamer une indemnisation à l'Etat turc. C'est la raison pour laquelle la majorité de la commission du Conseil national estime que cette personne doit pouvoir être indemnisée en Suisse. La formulation de la commission du Conseil national tient compte de cet aspect-là des choses. Je relève donc que, sur cette prise de position de la commission, il n'y a pas de proposition de minorité. Donc, elle devrait être admise implicitement.
Il y a d'autres divergences qui subsistent à la suite des travaux de notre commission: celles qui concernent les articles 17a alinéa 2 et 79a lettre b. Là aussi, la commission du Conseil national souhaite maintenir sa position initiale, à savoir la possibilité pour l'autorité fédérale de pouvoir réclamer le retour du dossier au niveau fédéral pour le cas où il s'avérerait que l'autorité cantonale est dépassée par les événements, qu'elle n'arrive pas à statuer suffisamment rapidement. Dans ce cas, l'autorité fédérale doit pouvoir reprendre le dossier et régler la décision au niveau fédéral. Il s'agit en quelque sorte d'une mesure de sauvegarde. Il est bon d'avoir à disposition une telle clause, sans laquelle je ne vois pas comment une affaire qui s'embourberait au niveau cantonal pourrait être débloquée. Une des objections qui a été faite affirmait que cette clause, telle que la conçoit la commission du Conseil national, serait un oreiller de paresse pour les cantons. Nous estimons qu'il s'agit-là d'un mauvais argument. Les cantons qui s'occupent le plus d'entraide judiciaire internationale, notamment les cantons de Genève, de Zurich et du Tessin, là où les places financières sont les plus importantes, font face à leurs obligations, au plan juridictionnel, concernant l'entraide internationale en matière pénale.
Je passe maintenant au problème très important, le plus important même, qui concerne les recours. Je vous rappelle que le Conseil national avait pris la décision, lors de l'examen en plénum, de se rallier, en ce qui concerne les recours contre les décisions en matière d'entraide, à ce que l'on appelle le modèle zurichois, c'est-à-dire un recours contre la décision du début de la procédure. Nous avons estimé que cette solution, analogue à la procédure zurichoise, était la plus expéditive, la plus rapide, et qu'elle apporterait une correction à la situation que nous connaissons tous, à savoir une extrême lenteur dans les procédures d'entraide du fait de l'accumulation des recours dans les grosses affaires, dans les affaires complexes et importantes.
Le Conseil des Etats n'a pas voulu nous suivre sur cette solution. En revanche, une importante minorité du Conseil des Etats, emmenée par M. Dick Marty, conseiller aux Etats, qui est un grand connaisseur de cette problématique de l'entraide judiciaire internationale – minorité importante, la moitié du Conseil des Etats en fait, puisqu'il a fallu le «Stichentscheid» du président du Conseil des Etats pour que la majorité bascule – a préconisé une autre solution pour accélérer les procédures, à savoir la suppression du recours intermédiaire, au niveau cantonal. La loi actuelle prévoyait un premier recours au niveau cantonal, puis un deuxième recours possible au niveau fédéral. On sait que la durée moyenne de ces recours est chaque fois de six mois et que, dans le meilleur des cas, dans toutes ces procédures d'entraide judiciaire qui sont complexes, le simple fait de déposer d'abord un recours au niveau cantonal, puis ensuite un recours au niveau fédéral implique une durée de l'ordre d'une année, voire davantage dans bien des cas. C'est cette lenteur des procédures qui est redoutable pour plusieurs raisons que je répéterai ici car elles sont importantes.
Le premier problème qui nous concerne, c'est la réputation de la Suisse. Au plan international, la Suisse a une réputation détestable, il faut bien le dire, du fait de l'existence de ces recours qui font traîner les procédures et qui gênent énormément la collaboration judiciaire en matière pénale entre la Suisse et les juges d'autres pays.
L'autre problème, c'est que si nous donnons, comme malheureusement nous le faisons encore actuellement, une prime aux tricheurs, aux corrompus, aux corrupteurs, aux trafiquants et aux blanchisseurs d'argent sale, la place financière suisse devient attractive pour l'argent du crime. Le problème en ce qui concerne la criminalité organisée est malheureusement exactement le même, du point de vue économique, que le problème économique général, c'est-à-dire que si nous créons en Suisse ce que l'on appelle des conditions-cadres – et on nous rebat les oreilles à propos des conditions-cadres – qui sont favorables à l'arrivée de l'argent du crime, celui-ci va venir de manière encore plus importante dans notre pays. Si nous choisissons donc une solution qui décourage, en tout cas en bonne partie, les recours et surtout la durée de ces recours, nous allons en direction d'une réduction, pour nous-mêmes, pour notre propre pays, du développement de l'argent du crime et donc du développement de la criminalité organisée.
Ensuite, ce qu'il faut bien comprendre aussi, c'est que, pour les pays étrangers, la lenteur des procédures cause de plus en plus de dommages. Surtout dans les pays européens, la tendance est à ce que les procédures pénales prévoient des délais qu'on ne peut plus repousser. Notamment, par exem-

ple, en matière de détention préventive: de plus en plus, les pays prévoient que la détention préventive est limitée dans le temps. De même en ce qui concerne la durée générale des procédures pénales: là aussi, de plus en plus la tendance veut que les procédures pénales ne puissent plus être prolongées dans le temps de manière indéfinie. C'est dire que les grands criminels qui ont le plus de moyens financiers ont un intérêt extraordinaire à ralentir la procédure dans leur propre pays, par le biais de procédures et de mesures dilatoires prises en Suisse, parce qu'ils arrivent, le cas échéant, à obtenir des sursis définitifs, ou en tout cas provisoires, de la procédure dans leur pays d'origine.
En commission, nous étions confrontés à maintenir notre position originale, à savoir de choisir, pour accélérer les procédures, le modèle zurichois. En définitive, pour des raisons tout simplement de réalisme et pour trouver une majorité sur une solution qui soit favorable à un véritable renforcement de l'entraide judiciaire, nous avons opté pour la solution préconisée par la pseudo-minorité du Conseil des Etats, à savoir la suppression du recours cantonal.
Si je dis la «pseudo-minorité» du Conseil des Etats, je m'explique rapidement. En fait, il y avait égalité des voix, le président a donné sa voix à la majorité de la commission, mais, en réalité, son opinion personnelle – puisqu'il avait participé aux travaux de la commission – était que la solution préconisée par M. Marty était la meilleure. En gros, on peut dire que le Conseil des Etats était partagé en deux sur cette affaire.
Le premier argument contre la solution de la suppression du recours cantonal est que, selon les principes généralement admis et selon la tendance générale en droit suisse, on évite le recours direct au Tribunal fédéral contre une décision de première instance cantonale.
Cet argument, dans le cas particulier, est, à notre avis, excessivement formaliste. D'abord, le recours direct au Tribunal fédéral est une solution qui existe, y compris en matière d'entraide dans d'autres domaines, et tout particulièrement en matière d'extradition, là où il y a une décision de l'office fédéral et un recours direct au Tribunal fédéral.
Il est quand même assez curieux de donner plus de droits au justiciable lorsqu'il s'agit d'une pure affaire d'argent – c'est-à-dire la possibilité d'un double recours, au niveau cantonal et au niveau fédéral – qu'à celui dont la liberté est en cause et qui, lui, n'a droit qu'à un seul recours. C'est un paradoxe qui, à mon avis, pourrait être utilement évité par la solution préconisée par la majorité de votre commission.
Dans d'autres cas encore, le recours direct au Tribunal fédéral est prévu, par exemple en matière de tribunaux internationaux sur les crimes contre l'humanité dans l'ex-Yougoslavie ou au Rwanda – c'est une loi que nous venons de voter. Là aussi, il y a recours direct, de même que la loi concernant l'entraide judiciaire avec les Etats-Unis prévoit également un recours direct au Tribunal fédéral. C'est donc une formule qui existe déjà largement en matière d'entraide judiciaire et qui peut parfaitement être reprise de manière générale.
Deuxième argument: on nous dit que le Tribunal fédéral risquerait d'être surchargé. A cet argument, il faut répondre ceci. Tout d'abord, l'entraide ne produit des recours vraiment importants et paralysants qu'au niveau des grosses affaires, financières, ou qui mettent en cause des personnalités politiques de pays étrangers. Ces recours-là vont, de toute façon, dans la situation actuelle, jusqu'au Tribunal fédéral. Il est donc faux de dire que le Tribunal fédéral sera davantage chargé qu'il ne l'est actuellement, puisque dans toutes les grandes affaires, des recours se font déjà aujourd'hui. En outre, si, avec le développement de l'entraide ou des affaires il s'avérait que le Tribunal fédéral soit réellement surchargé, il faudrait alors, mais on a le temps d'y penser et de prévoir des mesures, envisager la possibilité d'une commission fédérale de recours indépendante.
En définitive, ce sont surtout les avantages de la solution de la renonciation au recours cantonal qui doivent l'emporter. Je le répète, il s'agit de la réputation internationale de la Suisse. Il s'agit d'un service rendu à nous-mêmes pour la lutte contre le crime organisé, et ces arguments l'emportent de manière évidente. Il est tout à fait normal, au demeurant, que le Tribunal fédéral, s'agissant de questions internationales, soit immédiatement saisi à l'occasion d'un premier recours.
Ensuite, le troisième argument que l'on nous a servi et qui va peut-être encore être donné, c'est celui de la commission d'experts. Celle-ci, désignée par le Conseil fédéral, s'est déclarée opposée à la proposition de supprimer le recours cantonal. Mais nous avons déjà dit que l'avis de cette commission d'experts n'a pas à être retenu au sens le plus formel du terme, compte tenu de sa composition. En effet, elle est composée, pour une part, d'avocats qui sont des spécialistes de l'entraide judiciaire internationale et qui sont des spécialistes des recours. Ces personnes sont les animateurs d'une véritable industrie des recours. Les revenus qu'ils en tirent, il faut le dire, sont tout à fait considérables, et j'estime qu'il est pour le moins discutable d'avoir intégré ces personnes dans la commission d'experts. Malheureusement, les représentants de l'administration ont fait en quelque sorte alliance à l'intérieur de cette commission d'experts avec ces avocats, alors qu'inversement les magistrats présents dans cette commission d'experts, du moins la quasi totalité d'entre eux, étaient d'accord avec la solution de la suppression du recours cantonal.
En résumé, nous nous trouvons dans la situation suivante: ou bien nous acceptons la proposition de la majorité de la commission et alors nous améliorons vraiment l'entraide judiciaire de la Suisse, au niveau pénal, avec les autres pays, notamment les pays d'Europe, et c'est un objectif extrêmement important pour la lutte contre le crime organisé; ou bien alors nous en restons à la proposition de la majorité de la commission du Conseil des Etats et au projet du Conseil fédéral et nous ne faisons qu'une réforme cosmétique qui ne change pas fondamentalement la situation actuelle, et nous portons alors un très mauvais coup à la lutte contre le crime organisé.
C'est donc en quelque sorte un défi politique qui nous est posé et que je vous remercie de bien vouloir relever vigoureusement en faveur de la lutte contre le crime organisé, en approuvant la position de la majorité de la commission.

Engler Rolf (C, AI), Berichterstatter: Es gibt drei sachliche Differenzen zum Ständerat.
Die erste Differenz betrifft Artikel 15 und die zweite Artikel 17a. Bei diesen beiden Differenzen handelt es sich um untergeordnete Differenzen. Es gibt dazu keine Minderheitsanträge, und wir müssen darüber auch keine Abstimmungen vornehmen. Ich erlaube mir aber doch, kurz zu erklären, was bei diesen beiden Artikeln an Differenzen geblieben ist.
Bei Artikel 15 geht es um die Frage der Entschädigung für eine Haft, die vollzogen worden ist, bei der aber das Auslieferungsbegehren später zurückgezogen worden oder die Begründung innert der notwendigen Frist nicht erfolgt ist. Da haben wir aufgrund eines Antrags Fischer-Hägglingen eine Änderung der Entschädigungspflicht vorgenommen. Wir gehen heute davon aus, dass die Haft im Auftrag eines Drittstaates angeordnet wird, dass deshalb dieser Drittstaat grundsätzlich entschädigungspflichtig wird und die Schweiz aus diesem Grunde auf eine Entschädigung verzichten oder die Entschädigung herabsetzen kann.
Wir waren aber sowohl in der nationalrätlichen Kommission als auch hier bei der ersten Lesung damit einverstanden, dass es praktisch eine Härtefallklausel geben muss. Wenn es nämlich nicht möglich oder gar unzumutbar ist, im Staat, der das Begehren gestellt hat, ein solches Begehren auf Entschädigung zu stellen, dann muss auch in der Schweiz eine Entschädigung möglich sein.
Wir möchten Ihnen deshalb beantragen, bei dieser Differenz zu bleiben und am Beschluss unseres Rates festzuhalten.
Bei Artikel 17a – und im übrigen auch bei Artikel 79a – geht es um die Frage, was zu tun ist, wenn eine kantonale Behörde im Verzug ist. Hier schlagen der Bundesrat und der Ständerat vor, dass die Aufsichtsbehörde intervenieren kann. Unser Rat und unsere Kommission haben entschieden, dass es möglich sein soll, hier im Notfall auch weiter zu gehen: Im Fall der Trölerei soll es möglich sein, dass der Bund das Verfahren übernimmt. Wir glauben, dass damit

wirklich eine Sanktion möglich ist, die auch effizient ist und die auch ihre Wirkung hat. Wir möchten bei diesem Beschluss bleiben.
Ich komme zur entscheidenden Frage, über die wir in einem einzigen Entscheid beschliessen können, nämlich zu den Artikeln 23, 25 und 80a und folgende. Dazu kann ich Ihnen folgende Information geben: Es geht nicht mehr um die Frage des Zürcher oder des Genfer Modells, sondern wir haben uns dem Beschluss des Ständerates angenähert. Wir sind heute auch für eine Anfechtung der Schlussverfügung, also für die Übernahme des Genfer Modells. Um was geht es noch? Es geht um den Antrag, den Herr Marty Dick im Ständerat gestellt hat und der mit Stichentscheid des Präsidenten verworfen worden ist, wonach man bei einer Anfechtung der Schlussverfügung die kantonale Beschwerdeinstanz überspringen bzw. abschaffen und direkt das Rechtsmittel ans Bundesgericht ergreifen müsste.
Die Begründung für diese Abschaffung der kantonalen Beschwerdeinstanz besteht in einer Beschleunigung des Verfahrens. Dafür, dass man das Verfahren damit beschleunigen kann, spricht einiges. Zweifellos ist es so, dass ein Grossteil der Entscheide ohnehin bis ans Bundesgericht weitergezogen wird, und in all diesen Fällen führt diese Änderung effektiv zu einer Beschleunigung.
Die Mehrheit der Kommission beantragt Ihnen deshalb mit 12 zu 6 Stimmen, die kantonale Beschwerdeinstanz zu überspringen. Die Minderheit Sandoz Suzette – ich möchte auf diese Minderheit auch eingehen, um so mehr, als ich persönlich mit ihr stimmen werde – relativiert den Beschleunigungseffekt etwas. Sie sagt, es sei ungewohnt, dass das Bundesgericht neben einer Rechts- auch eine Sachprüfung vornehmen müsse. Sie wendet zudem ein, dies führe zu einer Einschränkung des Rechtsschutzes. Es sei in föderalistischer Hinsicht ungewohnt, wenn die Kantone zwar entscheiden, die kantonalen richterlichen Instanzen aber ausgeschlossen würden. Man befürchte zudem, dass dies zu einer weiteren Überlastung des Bundesgerichtes führe.
Der letzte Grund – das mag ein kleiner sein – wäre derjenige, dass mit einer Zustimmung zur Minderheit Sandoz Suzette eine weitere Differenz fallen würde und nur noch zwei unwesentliche Differenzen blieben.
Ich möchte Ihnen beliebt machen, mit der Kommissionsmehrheit zu stimmen und für die Abschaffung der kantonalen Beschwerdeinstanz zu votieren.

Koller Arnold, Bundesrat: Aus Zeitgründen möchte ich nicht auf die Problematik der beiden Differenzen bei den Artikeln 15 und 17a eingehen, weil auch keine Minderheitsanträge vorliegen.

Art. 15 Abs. 4
Antrag der Kommission
Festhalten

Art. 15 al. 4
Proposition de la commission
Maintenir

Angenommen – Adopté

Art. 17a Abs. 1, 2
Antrag der Kommission
Abs. 1
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
Abs. 2
Festhalten

Art. 17a al. 1, 2
Proposition de la commission
Al. 1
Adhérer à la décision du Conseil des Etats
Al. 2
Maintenir

Angenommen – Adopté

Art. 23
Antrag der Kommission
Mehrheit
Aufheben
Minderheit
(Sandoz Suzette, Fischer-Hägglingen, Leu, Stamm Luzi, Straumann, Vallender)
Unverändert

Art. 23
Proposition de la commission
Majorité
Abroger
Minorité
(Sandoz Suzette, Fischer-Hägglingen, Leu, Stamm Luzi, Straumann, Vallender)
Inchangé

Art. 25 Abs. 1, 3
Antrag der Kommission
Mehrheit
Abs. 1
Verfügungen der Bundesbehörden und, abweichend von Artikel 98a des Bundesrechtspflegegesetzes, Verfügungen erstinstanzlicher kantonaler Behörden unterliegen, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt, der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unmittelbar an das Bundesgericht.
Abs. 3
Das Bundesamt kann gegen Verfügungen einer kantonalen Behörde Beschwerde erheben. Der kantonalen Behörde steht gegen den Entscheid des Bundesamtes, kein Ersuchen zu stellen, die Beschwerde zu.

Minderheit
(Sandoz Suzette, Fischer-Hägglingen, Leu, Stamm Luzi, Straumann, Vallender)
Unverändert

Art. 25 al. 1, 3
Proposition de la commission
Majorité
Al. 1
A moins que la présente loi n'en dispose autrement, le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est immédiatement ouvert contre les décisions des autorités fédérales et, en dérogation de l'article 98a de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire, des autorités cantonales de première instance.
Al. 3
L'office fédéral a qualité pour recourir contre les décisions d'une autorité cantonale. L'autorité cantonale peut recourir contre la décision de l'office fédéral de ne pas présenter une demande.

Minorité
(Sandoz Suzette, Fischer-Hägglingen, Leu, Stamm Luzi, Straumann, Vallender)
Inchangé

Sandoz Suzette (L, VD), porte-parole de la minorité: Les rapporteurs l'ont dit tous les deux: la préoccupation des deux Chambres, minorité et majorité comprises, en matière d'entraide internationale en matière pénale, est d'accélérer la procédure et d'empêcher les abus dont un certain nombre de personnes, hélas, essaient de profiter pour faire traîner les choses en longueur. Néanmoins, si la lutte contre les abus se justifie, elle ne justifie pas que l'on nuise éventuellement, ainsi que l'a évoqué le rapporteur de langue allemande, aux droits de l'accusé ou aux droits de la personne concernée, et c'est notamment cette préoccupation que défend la minorité de la commission.
En effet, en proposant de supprimer le recours cantonal avant le recours au Tribunal fédéral, la majorité de la commission prive en fait le justiciable de deux protections. La première protection, c'est une vérification soignée et en détail de l'application de la procédure cantonale. En effet, le recours

au Tribunal fédéral ne permet pas de revoir la procédure cantonale sinon sous l'angle très général et global de l'arbitraire, et c'est évidemment un désavantage pour le justiciable. D'autre part, il est vrai aussi que le justiciable serait privé d'une possibilité de faire vérifier de manière approfondie les faits.
La compétence du Tribunal fédéral pour connaître des faits est soit une compétence restreinte, soit, si elle étendue à la connaissance des faits, une compétence dont l'exercice est beaucoup plus difficile que l'exercice par les autorités cantonales. Il y a là un deuxième inconvénient qui préoccupe les membres de la minorité de la commission, et c'est une des premières raisons pour lesquelles ils vous demandent de ne pas supprimer le recours cantonal.
Mais il y a aussi un autre motif à leurs préoccupations, qui concerne en soi le Tribunal fédéral et le fonctionnement général des institutions de justice dans notre pays. J'étais un peu étonnée, vous aussi sans doute, d'entendre tout à l'heure M. le rapporteur de langue française dire: «Qu'il y ait un seul recours direct au Tribunal fédéral ou d'abord un recours aux autorités cantonales puis au Tribunal fédéral, cela ne change rien puisque, de toute façon, les gros recours vont toujours au Tribunal fédéral.» Oui, mais pourquoi est-ce que ce ne sont que les gros recours qui vont au Tribunal fédéral? Parce que les petits s'arrêtent aux autorités cantonales. Par conséquent, dorénavant, le Tribunal fédéral n'aura pas que les gros recours, il aura en plus les petits puisqu'une autorité de recours, c'est quand même un minimum que l'on puisse accorder au justiciable.
Je vous renvoie donc aux chiffres que vous avez tous vus dans le rapport de gestion. Il y a eu, en 1995, 160 recours au Tribunal fédéral en matière d'entraide pénale internationale. Vous pouvez probablement doubler ce chiffre et vous voyez ce que cela peut signifier comme surcharge pour le Tribunal fédéral, probablement, à tout le moins, un juge, et peut-être deux juges de plus.
Il y a un autre aspect que nous devons prendre en considération. Depuis des années, nous nous efforçons, et toutes les révisions de la loi fédérale d'organisation judiciaire que nous avons faites vont dans ce sens, d'éviter au Tribunal fédéral les recours directs et l'obligation de vérifier les faits. On a introduit, notamment en matière administrative, l'importance du tribunal administratif cantonal. Toute cette démarche, non seulement vous la détruiriez par une simple décision aujourd'hui, mais vous compromettriez aussi ce qui est en ce moment à l'étude dans le cadre d'une révision générale de l'organisation judiciaire fédérale qui devrait permettre de lutter contre la surcharge du Tribunal fédéral, laquelle surcharge est toujours, toujours, toujours, nuisible aux justiciables.
Suivre la majorité, c'est affaiblir les droits des justiciables, c'est compromettre une organisation judiciaire dans l'intérêt des justiciables. Vous comprendrez sans doute que la minorité vous incite à suivre sa proposition.

Pelli Fulvio (R, TI): La position du groupe radical-démocratique est assez simple. Le groupe radical-démocratique va suivre les décisions prises par le Conseil des Etats, soit dans le cas où votre commission a accepté ses décision, soit dans le cas où votre commission n'a pas accepté ses solutions. C'est à une très grande majorité que le groupe radical-démocratique en a décidé ainsi.
Cette réforme propose des solutions qui permettent de raccourcir de beaucoup le temps d'exécution de l'entraide internationale. L'article 79a permet de centraliser à Berne les cas politiques, difficiles et compliqués, et l'adoption du système genevois permet aux magistrats de prendre une seule décision sur les problèmes d'entraide en matière pénale, de façon qu'il soit possible de recourir seulement une fois.
Il est dommage qu'on essaie de créer, dans cette réforme, une situation qui n'est pas acceptable, soit celle d'éliminer le recours au niveau cantonal. C'est une situation qui n'apporte pas d'avantages, mais beaucoup de désavantages.
Le fait que le rapporteur de langue française a dû parler pendant cinq minutes pour démontrer pourquoi les inconvénients de cette solution ne sont pas des inconvénients vous démontre qu'il s'agit en effet d'inconvénients.
1. Il est tout à fait faux de recourir au Tribunal fédéral contre des décisions de magistrats du niveau inférieur, le canton. C'est une chose qu'on ne fait jamais, et on veut le faire ici; je n'en comprends pas les raisons.
2. Il est tout à fait frappant de proposer une solution qui permet de recourir dans les cantons pratiquement tout le temps contre les décisions des magistrats comme le procureur, le juge d'instruction au tribunal cantonal, sauf dans un cas, celui de l'entraide internationale en matière pénale. Cela veut dire que le juge étranger a un droit plus important que le juge suisse dans les procédures pénales.
3. Ce qui nous oblige de nous opposer à cette solution, c'est qu'en effet le résultat final de cette solution serait, non pas d'avoir deux fois plus de recours au Tribunal fédéral, mais trois, peut-être quatre fois plus. Ces recours seraient très difficiles à juger. Normalement, le travail de filtre dans ce domaine est fait par les tribunaux cantonaux. Si vous éliminez ce filtre, vous aurez trois ou quatre fois plus de recours au Tribunal fédéral qui ne pourra plus faire ce qu'il fait maintenant, c'est-à-dire repousser tout sans se préoccuper, car quelqu'un a déjà pris une décision auparavant.
Ce sont les trois raisons principales pour lesquelles le groupe radical-démocratique se ralliera aux décisions du Conseil des Etats.

Suter Marc (R, BE): Ich spreche als Vertreter der Minderheit der FDP-Fraktion, die hier eine andere Meinung hat und sich der Kommissionsmehrheit anschliesst, und zwar im wesentlichen aus den Gründen, die die Kommissionssprecher dargelegt haben.
Ich möchte aber noch zwei spezielle Punkte herausgreifen.
1. Wir sind der Meinung, dass das Konzept Marty Dick mit dem direkten Rekurs an das Bundesgericht für das Ansehen des Finanzplatzes Schweiz die bessere Variante ist. Warum? Für das Ansehen unseres Finanzplatzes ist nichts so schädlich wie langwierige, komplizierte und vor allem mit viel Publizität verbundene Rechtshilfeverfahren. Es geht ja hier um die grossen Fälle und nicht um die kleinen. Wir finden es schlecht, wenn unser Finanzplatz wegen dieser wenigen verschleppten, publizitätsträchtigen Fälle in der internationalen Finanzpresse in einem schiefen Licht erscheint. Die schlechte Publizität ist ja auf diese sich über Jahre hinziehenden Fälle, die wir alle kennen, zurückzuführen. Der direkte Rekurs bedeutet eine raschere und – wenn Sie so wollen – auch eine diskretere Fallerledigung. Wenn das wohlverstandene Interesse des Finanzplatzes im Vordergrund stehen soll, sind wir der Meinung, dass diese direkte Erledigung vor dem Bundesgericht ohne Umwege im kantonalen Rechtsmittelverfahren besser ist.
2. Wir haben ja nicht von ungefähr ein Zweikammersystem. Dieses Zweikammersystem soll uns und dem Ständerat Gelegenheit bieten, in einer solchen Frage, die verschiedene Aspekte aufweist und nicht leicht beantwortbar, jedoch von erheblicher Tragweite ist, über die Bücher zu gehen. Sie wissen ja, dass der Entscheid im Ständerat äusserst knapp, ja haarscharf fiel. In Anbetracht dieser Situation rechtfertigt es sich um so mehr, jetzt nicht etwas über das Knie zu brechen, sondern das Rechtsmittelverfahren noch einmal eingehend, ruhig und in Kenntnis aller Fakten, Gegebenheiten und Überlegungen, die angestellt werden müssen, durchzudenken. Wenn wir nun die Differenz schaffen, bekommt der Ständerat diese Gelegenheit zur Überprüfung des optimalen Rechtsweges im Rechtshilfeverfahren. Geben wir ihm und uns diese Chance.

Fischer-Hägglingen Theo (V, AG): Ich war etwas überrascht, dass in der Kommission das Modell von Ständerat Marty Dick eine Mehrheit gefunden hat, widerspricht es doch in zwei wichtigen Punkten unseren bisherigen Zielsetzungen im Verwaltungsgerichtsverfahren.
Erstens wird mit dem Antrag der Mehrheit der Rechtsschutz der Betroffenen eingeschränkt, weil Verstösse gegen das kantonale Verfahrensrecht mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgenommen im Falle von Willkür nicht geltend

gemacht werden können. Das Ausschalten einer kantonalen Instanz und damit der Möglichkeit des Weiterzugs an eine zweite, höhere Instanz schmälert die Rechte des Rechtsuchenden, ist föderalistisch sehr bedenklich und bringt auch nicht die erwartete Beschleunigung des Verfahrens.
Das Hauptargument gegen den Antrag der Mehrheit ist aber für mich, dass wir dem Bundesgericht ein zusätzliches Betätigungsfeld zuweisen. All unsere Bemühungen in diesem Rat gingen in der Vergangenheit dahin, die Arbeitslast des Bundesgerichtes zu reduzieren.
Der Antrag widerspricht auch allen vorgenommenen und geplanten Justizreformen. Wenn ein Rechtshilfeverfahren durch die kantonalen Behörden ausgeführt wird, ist nach dem Antrag der Mehrheit die Eintretens- oder die Schlussverfügung nicht beim kantonalen Gericht anzufechten, sondern direkt beim Bundesgericht. Wir haben gehört, dass man sich von dieser Verkürzung des Instanzenweges einen Beschleunigungseffekt verspricht. Dieser wird sich aber kaum einstellen. Der direkte Weg ans Bundesgericht führt nämlich dazu, dass das Bundesgericht den Sachverhalt ex officio abklären muss. Gerade die Abklärung der Sachfrage ist sehr aufwendig. Es braucht dazu viel Zeit.
Früher oder später müsste das bereits stark überlastete Bundesgericht vergrössert werden, wenn es die Anzahl Fälle, welche bisher in den kantonalen Gerichten behandelt wurden, übernähme und selber die Ermittlung der Sachverhalte vornehmen müsste. Ich kann mir vorstellen, dass sehr bald wieder der Ruf nach zusätzlichen Bundesrichtern laut würde. Wir wollen, und das haben wir kürzlich in diesem Rat festgehalten, die Zahl der Bundesrichter nicht erhöhen, sondern vorläufig an einer Justizreform arbeiten, welche die Möglichkeiten des Weiterzuges und die direkte Anrufung des Bundesgerichtes schmälert. Es zeigt sich, dass sich die bisherige Ordnung bewährt hat. Wir sehen, dass die kantonalen Gerichte, wenn sie gut arbeiten, sehr viele Fälle abschliessend erledigen können und dass dann nur noch ein Teil der Fälle ans Bundesgericht weitergezogen wird.
Aus all diesen Gründen bitte ich Sie im Namen der SVP-Fraktion, der Minderheit zuzustimmen.

Aeppli Regine (S, ZH): Die SP-Fraktion unterstützt das Modell Marty Dick. Von den Gegnern dieses Modells wird in erster Linie das Argument der Belastung des Bundesgerichtes in den Vordergrund geschoben. Es wird gesagt, es könne dem Bundesgericht nicht zugemutet werden, in diesen Fällen eine umfassende Überprüfung vorzunehmen, insbesondere den Sachverhalt abzuklären. Gleichzeitig werden von den Gegnerinnen und Gegnern föderalistische Bedenken angemeldet und es wird darauf hingewiesen, die Kantone müssten sich mit dem Vollzug begnügen; die rechtliche Prüfungskompetenz werde ihnen weggenommen.
Wir haben es hier nicht mit einem Problem der Binnenjustiz zu tun, wo es darum geht, «checks and balances» zwischen Bund und Kantonen zu wahren. Wir haben es hier mit dem Ansehen der Schweiz als Hochburg und internationalem Anziehungspunkt für Kapitalien unterschiedlich ehrenwerter Herkunft zu tun. Wenn uns also die zweifelhafte Rolle des Verwalters solcher Vermögen zukommt, dann sollten wir nicht darüber streiten, ob die Anzahl Bundesrichter genügt, um die Abwicklung von Rechtshilfegesuchen aus dem Ausland zu beurteilen, sondern wir sollten um den Ruf unseres Landes besorgt sein, wie das auch Herr Suter zum Ausdruck gebracht hat. Wir sollten alles daran setzen, solche Gesuche möglichst speditiv zu erledigen, um nicht im moralischen Sinn in den Dunstkreis der Hehlerei zu gelangen.
Wir dürfen in diesen Fällen auch die Frage des Rechtsschutzes unter etwas anderen Gesichtspunkten beurteilen als in Fällen, in denen unsere Justiz die Hauptverfahren führt, denn in ihrem Staat haben die Angeschuldigten ja alle Rechte, die ihnen dort von Verfassung und Gesetzes wegen zustehen.
Nun wird gesagt, die Verfahrensdauer würde mit dem Modell Marty gar nicht verkürzt, weil ohnehin alle Fälle beim Bundesgericht landen würden. Das mag sein, jedenfalls in jenen Fällen, in denen der Angeschuldigte über die nötige Liquidität zur Beschäftigung von Anwälten verfügt. Aber alle diese Fälle landen auch nach einem aufwendigen kantonalen Verfahren beim Bundesgericht, und die kantonalen Gerichte sind ja – nebenbei gesagt – auch nicht unterbeschäftigt. Ausserdem hat die Erfahrung gezeigt, dass vom Bundesgericht auch dann keine rasche Erledigung zu erwarten ist, wenn die Kognition eingeschränkt ist.
An sich ist unbestritten, dass der Wegfall einer kantonalen Rekursinstanz, d. h. der direkte Weg an eine Bundesinstanz, für die Beschleunigung des Verfahrens von grossem Vorteil wäre. Bei der Beratung in der ständerätlichen Kommission für Rechtsfragen wurde darauf hingewiesen, bei der Revision des OG werde die Schaffung einer unabhängigen Rekursinstanz auf Bundesebene geprüft; der Ständerat hat denn auch eine entsprechende Motion zur Unterstützung dieser Bestrebungen überwiesen.
Im übrigen hat der Bundesrat die Revision des OG ausdrücklich zu einem seiner Legislaturziele erhoben. Es sollte also möglich sein, das Bundesgericht innert nützlicher Frist von neuen Aufgaben zu entlasten.
Schliesslich möchte ich Sie noch daran erinnern, dass viele von Ihnen heute morgen bei der Beratung des Staatsschutzgesetzes darauf hingewiesen haben, wie wichtig es sei, die Kriminalität, insbesondere die organisierte, mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln zu bekämpfen. Es wäre also nichts anderes als konsequent, wenn Sie auch auf dem Gebiet der Rechtshilfe, die ebenfalls diesem Ziel dient, für die wirksamsten Massnahmen eintreten und dem Ständerat die Möglichkeit geben würden, auch nochmals über die Bücher zu gehen. Das Modell Marty ist für diesen Zweck besonders geeignet.
Ich bitte Sie daher, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Straumann Walter (C, SO): Ich beantrage Ihnen namens der CVP-Fraktion, dem Beschluss des Ständerates zu folgen und die Anträge der Kommissionsmehrheit abzulehnen.
Die Kommission hat in dieser Angelegenheit, das darf man schon sagen, ausgesprochen unglücklich operiert und auch entschieden. Sie befand sich auch numerisch in einem schlechten Zustand und hat den Entscheid mit 12 zu 6 Stimmen getroffen, also in einer Zweidrittelbesetzung. Man liess sich offensichtlich vom Minderheitsantrag im Ständerat unter der Führung von Herrn Marty Dick beeindrucken oder gar blenden, obwohl nicht nachvollziehbar ist, dass das Bundesgericht als einzige Rekurs- und Rechtsmittelinstanz gegen kantonale Verfügungen vorgesehen werden soll. Es wäre oder ist ein extremes Unikum und steht in der Landschaft der Rechtsmittel- und Instanzenordnung quer zu allen Reformbestrebungen.
Es ist seit Jahren das Ziel dieses Rates, des Bundesrates und des Bundesgerichtes selber, dass die Kantone ihre Verwaltungsgerichtsbarkeit möglichst ausbauen und das Bundesgericht von Beschwerden gegen halbfertige oder erstinstanzliche kantonale Entscheide verschont wird. Das Bundesgericht ist nicht geeignet, Tatfragen zu entscheiden. Nicht weil es zu dumm wäre; aber es ist nicht seine Aufgabe, Sachverhalte abzuklären, und es ist in dieser Aufgabe nicht geübt. Es ist eine Frage der Zeit, bis die wenigen Kompetenzen, die es als erstinstanzliches Gericht noch hat – etwa als Strafgericht – abgeschafft und hinabdelegiert werden. Die Einsetzung des Bundesgerichtes als einzige Rechtsmittelinstanz in Rechtshilfesachen wäre ein eindeutiger rechtspolitischer Rückschritt.
Das wichtigste Ziel der Vorlage, die Beschleunigung des Verfahrens, würde zudem verfehlt. Bei allem Respekt vor dem Bundesgericht muss man davon ausgehen, dass die Verfahren länger dauern würden und der Rechtsschutz trotzdem nicht grösser wäre, weil nur noch eine Instanz zur Verfügung stünde und zu entscheiden hätte.
Es kommt etwas Wichtiges hinzu, auf das schon hingewiesen wurde und das auch heute in anderem Zusammenhang diskutiert worden ist; das sollten vor allem die Anhänger föderalistischer Lösungen beherzigen: Das Bundesgericht wäre nach dem Antrag der Kommissionsmehrheit in Verfahren, die der Kanton durchgeführt hat, einzige Rechtsmittelin-

stanz. Die Kantone hätten keine Möglichkeit – und wären insofern entrechtet –, Rechtshilfeentscheide des kantonalen Richters durch eine kantonale Instanz überprüfen zu lassen. Dies ist absolut unüblich und den Kantonen gegenüber auch eine Art unfreundlicher Akt. Es gibt unter keinem Aspekt und unter keinem Titel Gründe, die ernsthaft für die von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagene Lösung sprechen.
Ich empfehle Ihnen, der Fassung des Ständerates zuzustimmen und die Differenz auf diese Weise zu beseitigen.

Le président: Le groupe AdI/PEP soutiendra la proposition de la majorité.

de Dardel Jean-Nils (S, GE), rapporteur: Juste quelques observations en relation avec certaines déclarations qui viennent d'être faites: d'abord, Mme Sandoz, pour le groupe libéral, a critiqué le fait que la solution de la majorité de la commission impliquait que le Tribunal fédéral ait à connaître des faits.
Il me semble que nous avons déjà répondu à cet argument. Ce n'est pas la seule procédure où le Tribunal fédéral aurait à faire une appréciation sur les faits puisque, par exemple en matière d'extradition, il doit le faire, comme dans d'autres recours en matière d'entraide judiciaire internationale.
Mme Sandoz a aussi dit que les petits recours au niveau cantonal, aujourd'hui, ne font plus l'objet de recours au Tribunal fédéral.
C'est une appréciation qui est fausse. Tout simplement, le problème des recours se pose de manière différente. Les recours existent au niveau cantonal et au niveau fédéral, mais aussi au niveau cantonal seulement dans les grosses affaires. Je le répète, il s'agit d'affaires qui portent sur des sommes d'argent très importantes, ou alors d'affaires qui mettent en cause des personnalités politiques de certains pays. Ce sont ces deux types d'affaires qui posent des problèmes et où il y a systématiquement des recours au niveau cantonal et au niveau fédéral.
Madame Sandoz et Monsieur Pelli, c'est extraordinaire, c'est même presque surréaliste: vous avez réussi à intervenir sur ce sujet sans prononcer une seule fois les termes de «crime organisé»!
Vous avez battu là un record parce que c'est le fond du problème. M. Pelli ne comprenait pas les raisons qui animaient la majorité de la commission. Les raisons qui animent la majorité de la commission – je m'en suis longuement expliqué –, c'est la lutte contre le crime organisé, et c'est ça l'enjeu de toute cette affaire.
On nous a aussi dit qu'un juge étranger, avec la solution que nous préconisons, aurait plus de poids que les juges suisses. Eh bien, oui, dans une certaine mesure, et c'est normal. La procédure principale se déroule à l'étranger. La procédure d'entraide en Suisse n'est qu'une procédure tout à fait accessoire, subsidiaire qui ne porte pas du tout sur le fond de l'affaire, et il est normal que le poids du juge étranger soit déterminant dans cette affaire.
Ensuite, pour M. Straumann qui a laissé entendre que nous ne gagnerions pas de temps parce que le Tribunal fédéral est lent et qu'il serait prétendument plus lent encore que les autorités cantonales, c'est faux. C'est particulièrement faux ces derniers temps. Depuis maintenant une année, on constate que le Tribunal fédéral se donne une peine énorme en matière d'entraide judiciaire internationale et que les procédures, par exemple les dernières qui ont concerné M. Berlusconi, ont été instruites extrêmement rapidement par notre instance fédérale.

Koller Arnold, Bundesrat: Die Mehrheit der Kommission für Rechtsfragen beantragt Ihnen in der Differenzbereinigung die Abschaffung der kantonalen Rechtsmittelinstanzen im Rechtshilfeverfahren. Sie verspricht sich eine weitere Beschleunigung des Rechtshilfeverfahrens davon, dass gegen erstinstanzliche kantonale Verfügungen nur noch ein Rechtsmittel ans Bundesgericht offensteht. Der Bundesrat empfiehlt Ihnen mit der Minderheit der Kommission, diesen Antrag abzulehnen und dem Ständerat zuzustimmen.
Wir haben diesen Vorschlag, der auf den ersten Blick tatsächlich etwas für sich hat, schon im Ständerat genau analysiert. Wir haben ihn auch noch einmal der Expertenkommission für die Revision des Rechtshilfegesetzes vorgelegt und kommen nach sauberer Analyse zum Schluss, dass die Nachteile dieses Vorschlages die Vorteile eindeutig überwiegen.
Denn erstens ist der auf den ersten Blick vielleicht beeindruckende Vorteil der Beschleunigung doch eher trügerisch, weil es nach dem OG ganz klar so ist, dass das Bundesgericht zwar an den Sachverhalt der Vorinstanz gebunden ist, wenn die Vorinstanz eine richterliche Behörde ist. Das ist aber im Rechtsmittelverfahren nicht immer der Fall. Wenn Sie nun die kantonale Rechtsmittelinstanz streichen, dann muss das Bundesgericht neben der Überprüfung der richtigen Rechtsanwendung auch den Sachverhalt neu prüfen. Jedermann, der selber einmal Richter war, weiss, dass die Sachverhaltsüberprüfung normalerweise zeitlich sehr viel aufwendiger ist als die Rechtsüberprüfung.
Die Rechtsüberprüfung ist vielleicht dann aufwendig, wenn ein Gericht einen neuen präjudiziellen Entscheid fällt oder eine Praxisänderung macht. Normalerweise nimmt die Ermittlung des richtigen Sachverhalts viel mehr Zeit in Anspruch als die Rechtsüberprüfung. Die sogenannte Beschleunigung, die sich die Kommission für Rechtsfragen von diesem Vorschlag erhofft, ist sehr zweifelhaft.
Im übrigen verkürzen Sie, wie das Frau Sandoz zu Recht gesagt hat, auch die Verteidigungsrechte der Betroffenen. Herr Straumann hat ebenfalls mit gutem Recht ausgeführt, der Vorschlag liege komplett schräg in unserer föderalistischen Landschaft. Man kann natürlich nicht auf der einen Seite sagen, wir bräuchten die Kantone für die Rechtshilfe, weil wir im Jahr etwa 2000 akzessorische Rechtshilfefälle hätten, die wir nicht dem Bund allein anlasten könnten, und auf der anderen Seite, wenn es um den Rechtsschutz geht, so tun, als ob wir keine Arbeitsteilung hätten. Das ist der zweite wichtige Grund, weshalb wir Ihnen diesen Vorschlag zur Ablehnung empfehlen.
Im übrigen verträgt sich der Antrag eindeutig nicht mit allen unseren Bemühungen zur Entlastung des chronisch überlasteten Bundesgerichtes. Wir müssten damit rechnen, dass sich die Zahl der Fälle, die ans Bundesgericht gehen, verdoppeln würde. Dies würde allen unseren Bemühungen, gerichtliche Vorinstanzen einzusetzen, stracks zuwiderlaufen.
Es geht einfach nicht an, dass man sich zwar immer zu Prinzipien bekennt – zum Prinzip der föderalistischen Aufgabenteilung in unserem Bundesstaat, zum Prinzip der Entlastung des Bundesgerichtes –, dann aber, wenn es einmal nicht passt, einfach alle diese Prinzipien über den Haufen wirft. Es ist schon so: Der Zweck heiligt die Mittel auch hier nicht. Es kommt noch dazu, dass der Zweck der Beschleunigung aus den genannten Gründen wahrscheinlich gar nicht erreicht würde.
Ich möchte abschliessend doch noch zur Bemerkung von Herrn de Dardel Stellung nehmen. Er sagte, die ganze Revision würde kosmetisch bleiben, wenn dem entsprechenden Antrag nicht zugestimmt würde. Ich darf Sie noch einmal daran erinnern, welche Beschleunigungsmittel wir in diesen Revisionsentwurf des Rechtshilfegesetzes eingebaut haben: Künftig ist nur noch die Schlussverfügung anfechtbar. Bisher waren alle einzelnen Verfügungen, auch die Zwischenverfügungen, anfechtbar. Bei den Zwischenverfügungen schlagen wir vor, dass nur noch jene anfechtbar sind, bei denen die betroffene Person einen unmittelbaren und nicht wiedergutzumachenden Nachteil glaubhaft macht. Der Ständerat hat sogar zu Recht eine abschliessende Aufzählung dieser Fälle im Gesetz vorgeschlagen. Künftig werden sodann die Rechtsmittel keine aufschiebende Wirkung mehr haben. Die Möglichkeit der Einsprache gegen Verfügungen meines Bundesamtes entfällt. Die Beschwerdelegitimation wird auf Personen beschränkt, die von einer Rechtshilfemassnahme persönlich und unmittelbar betroffen sind. Mit dem Einverständnis der betroffenen Personen können dem Ausland künftig auch vor Abschluss des Verfahrens die unbestrittenen Teile der Rechtshilfe herausgegeben werden.

In diesem Zusammenhang, Herr de Dardel, ein ganz entscheidender Punkt: Das Bundesamt kann künftig komplexe Fälle selber erledigen. Dort stellt sich dann das Problem der kantonalen Rechtsmittelinstanz gar nicht mehr. Schliesslich sind wir ausserhalb dieses Gesetzes noch daran, mit allen Nachbarstaaten Verträge abzuschliessen, die den direkten Rechtshilfeverkehr zwischen den Magistraten erlauben. In bezug auf Deutschland und Österreich ist das der Fall, in bezug auf Frankreich steht ein solches Abkommen vor dem erfolgreichen Abschluss, mit Italien ist eine ähnliche Verhandlung bereits eingeleitet.
Wenn Sie diese Liste der Beschleunigungsmassnahmen zur Kenntnis genommen haben, können Sie wirklich mit dem Bundesrat und dem Ständerat der Überzeugung sein, dass dieses revidierte Gesetz – das wir hoffentlich noch in der laufenden Session verabschieden können – wirklich eine massgebliche Beschleunigung des Rechtshilfeverfahrens bringen und damit auch unsere Mittel im Kampf gegen das organisierte Verbrechen entscheidend verbessern wird.
In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, der Minderheit der Kommission und dem Ständerat zuzustimmen.

Le président: Le vote qui interviendra vaudra pour l'article 23 et pour l'article 25 alinéas 1er et 3 ainsi que pour les articles 80f, 80g et 80l alinéa 3.

Namentliche Abstimmung
Vote nominatif
(Ref.: 0487)

Für den Antrag der Minderheit stimmen:
Votent pour la proposition de la minorité:
Baumann Alexander, Baumberger, Bezzola, Binder, Bircher, Blaser, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Caccia, Cavadini Adriano, Columberg, Couchepin, David, Deiss, Dettling, Dünki, Dupraz, Durrer, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engelberger, Engler, Epiney, Fehr Lisbeth, Filliez, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Walter, Friderici, Fritschi, Gadient, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Gusset, Hasler, Heberlein, Hess Otto, Hess Peter, Imhof, Keller, Kofmel, Kühne, Kunz, Lachat, Lauper, Leu, Loeb, Lötscher, Maitre, Maurer, Moser, Mühlemann, Müller Erich, Nebiker, Oehrli, Pelli, Philipona, Ratti, Ruckstuhl, Ruf, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scherrer Jürg, Scherrer Werner, Scheurer, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Simon, Speck, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Straumann, Theiler, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Vogel, Weigelt, Weyeneth, Wittenwiler, Wyss, Zwygart (89)

Für den Antrag der Mehrheit stimmen:
Votent pour la proposition de la majorité:
Aeppli, Aguet, Baumann Stephanie, Bäumlin, Béguelin, Berberat, Bodenmann, Borel, Bühlmann, Carobbio, Chiffelle, Christen, de Dardel, Fankhauser, von Felten, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Grobet, Gross Jost, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner, Hämmerle, Hilber, Hollenstein, Hubmann, Jeanprêtre, Jutzet, Langenberger, Ledergerber, Leemann, Leuenberger, Maury Pasquier, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Nabholz, Ostermann, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruffy, Schmid Odilo, Semadeni, Spielmann, Strahm, Stump, Suter, Teuscher, Thür, Tschäppät, Vollmer, Weber Agnes (57)

Stimmen nicht – Ne votent pas:
Alder, von Allmen, Aregger, Banga, Bangerter, Baumann Ruedi, Blocher, Bonny, Borer, Bührer, Cavalli, Comby, Diener, Dormann, Dreher, Ducrot, Eberhard, Eymann, Fasel, Fehr Hans, Frey Claude, Giezendanner, Gross Andreas, Guisan, Gysin Hans Rudolf, Hegetschweiler, Herczog, Hochreutener, Hubacher, Jans, Jöri, Loretan Otto, Marti Werner, Maspoli, Pidoux, Pini, Raggenbass, Randegger, Rychen, Schlüer, Schmid Samuel, Steinemann, Steiner, Stucky, Thanei, Tschopp, Vermot, Widrig, Wiederkehr, Zapfl, Zbinden, Ziegler, Zisyadis (53)

Präsident, stimmt nicht – Président, ne vote pas:
Leuba (1)

Art. 74 Abs. 2; 74a Abs. 3
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 74 al. 2; 74a al. 3
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 79a Bst. b
Antrag der Kommission
Festhalten

Art. 79a let. b
Proposition de la commission
Maintenir

Angenommen – Adopté

Art. 80a Abs. 1; 80d Abs. 1, 2
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 80a al. 1; 80d al. 1, 2
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 80e Bst. a, b
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

Art. 80e let. a, b
Proposition de la commission
a. Adhérer à la décision du Conseil des Etats
b. .... en cas de préjudice direct et irréparable ....

Angenommen – Adopté

Art. 80f
Antrag der Kommission
Mehrheit
Streichen
Minderheit
(Sandoz Suzette, Fischer-Hägglingen, Leu, Stamm Luzi, Straumann, Vallender)
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 80f
Proposition de la commission
Majorité
Biffer
Minorité
(Sandoz Suzette, Fischer-Hägglingen, Leu, Stamm Luzi, Straumann, Vallender)
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen gemäss Antrag der Minderheit
Adopté selon la proposition de la minorité

Art. 80g
Antrag der Kommission
Mehrheit
Titel
Beschwerde gegen Verfügungen der ausführenden eidgenössischen oder kantonalen Behörde
Abs. 1
Die Verfügungen der ausführenden eidgenössischen oder kantonalen Behörde ....

Abs. 2
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit
(Sandoz Suzette, Fischer-Hägglingen, Leu, Stamm Luzi, Straumann, Vallender)
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 80g
Proposition de la commission
Majorité
Titre
Recours contre les décisions des autorités fédérales et cantonales d'exécution
Al. 1
Les décisions des autorités fédérales et cantonales d'exécution ....
Al. 2
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minderheit
(Sandoz Suzette, Fischer-Hägglingen, Leu, Stamm Luzi, Straumann, Vallender)
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen gemäss Antrag der Minderheit
Adopté selon la proposition de la minorité

Art. 80k
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 80l
Antrag der Kommission
Abs. 1, 2
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 3
Mehrheit
Streichen
Minderheit
(Sandoz Suzette, Fischer-Hägglingen, Leu, Stamm Luzi, Straumann, Vallender)
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

Art. 80l
Proposition de la commission
Al. 1, 2
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3
Majorité
Biffer
Minorité
(Sandoz Suzette, Fischer-Hägglingen, Leu, Stamm Luzi Straumann, Vallender)
Adhérer à la décision du Conseil des Etats, mais:
.... le préjudice est direct et irréparable ....

Abs. 1, 2 – Al. 1, 2
Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Angenommen gemäss Antrag der Minderheit
Adopté selon la proposition de la minorité

Art. 80n Abs. 1
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 80n al. 1
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

95.024

Internationale Rechtshilfe in Strafsachen. Staatsvertrag mit den USA

Entraide internationale en matière pénale. Traité avec les Etats-Unis d'Amérique

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 223 hiervor – Voir page 223 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 5. Juni 1996
Décision du Conseil national du 5 juin 1996

A. Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen

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

Art. 15 Abs. 4
Antrag der Kommission
Festhalten

Art. 15 al. 4
Proposition de la commission
Maintenir

Küchler Niklaus (C, OW), Berichterstatter: Wie Sie der Fahne entnehmen können, bestehen beim IRSG bloss noch drei Differenzen, wobei es sich einerseits um die Frage der Entschädigung bei der Verweigerung der Auslieferung und andererseits um die Frage der Zentralisierung der Verfahren beim Bund handelt.
Die Kommission beantragt Ihnen, bei zwei Differenzen festzuhalten und bei der dritten Differenz dem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen.
Zu Artikel 15 Absatz 4 IRSG: Hier beantragt Ihnen die Kommission, den Zusatz gemäss Nationalrat aus folgenden hauptsächlichen Gründen zu streichen:
1. Nach geltendem Recht ist die Schweiz bei Ablehnung der Auslieferung für die Auslieferungshaft entschädigungspflichtig. Es handelt sich praktisch um eine Kausalhaftung. Andere Staaten hingegen, z. B. Deutschland und Österreich, lehnen bei Verweigerung der Auslieferung eine Entschädigungspflicht rundweg ab. Die Fassung des Bundesrates ist also eine Kompromisslösung zwischen diesen beiden Systemen; sie liegt somit weit über dem europäischen Standard.
Diese Kompromisslösung ermöglicht es der Schweiz, die Entschädigung für die Auslieferungshaft herabzusetzen oder zu verweigern, wenn die auf Ersuchen des ausländischen Staates verhaftete Person aus Gründen nicht ausgeliefert werden kann, die ausschliesslich und allein der betreffende Staat zu vertreten hat.
2. Der vom Nationalrat eingefügte Zusatz würde die vom Bundesrat beabsichtigte Einschränkung der Entschädigungspflicht wieder ausdehnen. Er bringt damit gar keine wirksame Verbesserung der geltenden Rechtslage. Die Schweiz wird gemäss Fassung des Nationalrates bei einem negativen Auslieferungsentscheid, den allein der ausländische Staat zu vertreten hat, weiterhin entschädigungspflichtig sein.
3. Der Zusatz gemäss Nationalrat dürfte in vielen, vielen Fällen zu praktischen Schwierigkeiten führen, weil diese Bestimmung je nach Staat umfangreiche und langwierige Abklärungen erfordern würde. Auch dies war ein stichhaltiges Argument anlässlich unserer ersten Lesung des Gesetzes.
Schliesslich würde diese Regelung neben beweisrechtlichen Problemen aber auch eine restriktive Verhaftungs- und Auslieferungspraxis der Schweiz gegenüber gewissen Staaten zur Folge haben und somit der schweizerischen Politik im Bereich der Verbrechensbekämpfung geradezu diametral entgegenstehen.
Aus all diesen Gründen beantragt Ihnen die Kommission Festhalten an unserem Beschluss bei Artikel 15 Absatz 4.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich beantrage Ihnen Zustimmung zum Antrag Ihrer Kommission.

Angenommen – Adopté

Art. 17a Abs. 2
Antrag der Kommission
Festhalten

Art. 17a al. 2
Proposition de la commission
Maintenir

Küchler Niklaus (C, OW), Berichterstatter: Auch bei Artikel 17a Absatz 2 beantragt die Kommission, am Entwurf des Bundesrates festzuhalten. Der Zusatz gemäss Nationalrat ist aus folgenden Gründen zu streichen: Artikel 17a IRSG ist als allgemeine Verfahrensbestimmung auf sämtliche vier Bereiche der internationalen Zusammenarbeit – Auslieferung, akzessorische Rechtshilfe, stellvertretende Strafübernahme und stellvertretende Strafvollstreckung – anwendbar. Eine Regelung über eine allfällige Verschleppung des Verfahrens in den Kantonen käme höchstens im Rahmen der akzessorischen Rechtshilfe in Frage. Hier ist aber, wie wir informiert sind, überhaupt kein Handlungsbedarf zum Einschreiten gegenüber den Kantonen gegeben. In den übrigen drei Bereichen, also bei der Auslieferung, bei der stellvertretenden Strafübernahme und bei der stellvertretenden Strafvollstreckung, wird das Verfahren ohnehin vom Bundesamt für Polizeiwesen geführt. Somit ist der vom Nationalrat beschlossene Zusatz zu Artikel 17a Absatz 2 vollständig fehl am Platz und muss sogar aus systematischen Gründen gestrichen werden.
Die Kommission schlägt einstimmig vor, an der Fassung des Bundesrates festzuhalten.

Angenommen – Adopté

Art. 79a Bst. b
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 79a let. b
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Küchler Niklaus (C, OW), Berichterstatter: Bei Artikel 79a Buchstabe b beantragt Ihnen die Kommission, sich der Fassung des Nationalrates anzuschliessen und damit die Differenz zu bereinigen. Die Fassung des Nationalrates ist aus folgenden Gründen vertretbar:
Da Artikel 79a als blosse Kann-Vorschrift formuliert ist, schafft er für das Bundesamt für Polizeiwesen keine Verpflichtung, anstelle der kantonalen Behörde über die Zulässigkeit und den Umfang der Rechtshilfe zu entscheiden. Die nationalrätliche Fassung gibt somit dem Bundesamt unseres Erachtens genügend Ermessensspielraum, wenn eine kantonale Behörde das Verfahren verschleppen sollte. Je nach Situation kann es den Rechtshilfefall an sich ziehen oder im Rahmen seiner Aufsichtspflicht und Aufsichtsfunktion bei der kantonalen Aufsichtsbehörde intervenieren. Ich verweise

wieder auf Artikel 17a Absatz 2 IRSG. Allfällige föderalistische Bedenken gegen die zentralistische Lösung des Nationalrates werden damit weitgehend entschärft. Die Mehrheit der Kommission für Rechtsfragen hatte sich im übrigen bereits im Hinblick auf die erste Lesung der Vorlage für die Version des Nationalrates ausgesprochen.
Die Kommission beantragt Ihnen einstimmig, die Differenz zu eliminieren und sich dem Beschluss des Nationalrates anzuschliessen.

Koller Arnold, Bundesrat: Diese Litera b ist dem Bundesrat aus föderalistischen Gründen zwar nicht sympathisch, weil hier doch das delikate Verhältnis zwischen Bund und Kantonen betroffen sein könnte. Wir sind aber mit Ihrer Kommission der Meinung, dass dieser Litera b in der Praxis keine grosse Bedeutung zukommen wird, nachdem das Bundesamt die Möglichkeit hat, künftig bei interkantonalen Fällen und generell bei komplexen, schwierigen Fällen selbständig tätig zu werden. Wir sind zudem im Differenzbereinigungsverfahren. Aus diesen Gründen kann auch der Bundesrat zustimmen.

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

95.024

Internationale Rechtshilfe in Strafsachen. Staatsvertrag mit den USA

Entraide internationale en matière pénale. Traité avec les Etats-Unis d'Amérique

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 741 hiervor – Voir page 741 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 19. Juni 1996
Décision du Conseil des Etats du 19 juin 1996

A. Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen

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

Art. 15 Abs. 4
Antrag der Kommission
.... fristgerecht stellt.
Die Möglichkeiten des Geschädigten, im ausländischen Staat Schadenersatz zu erhalten, müssen mit in Betracht gezogen werden.

Art. 15 al. 4
Proposition de la commission
.... les délais prévus.
Les chances qu'a le lésé d'obtenir réparation dans l'Etat étranger doivent être prises en considération.

de Dardel Jean-Nils (S, GE), rapporteur: En ce qui concerne la loi sur l'entraide internationale en matière pénale, il ne reste plus qu'une seule divergence entre le Conseil des Etats et le Conseil national, à l'article 15 alinéa 4.
L'objet de la contestation repose sur le problème de l'indemnisation qui est due à celui qui a subi une détention extraditionnelle de manière injustifiée. Les deux Chambres sont d'accord sur plusieurs principes, mais pas sur la dernière cautèle à apporter à la réglementation. Les deux Chambres sont donc d'accord sur le fait que la responsabilité des autorités suisses est une responsabilité causale. Mais celle-ci doit être limitée si l'Etat étranger qui a requis l'extradition est responsable de cette détention injustifiée. Dans ce cas, en principe le lésé doit s'adresser à l'Etat requérant, à l'Etat étranger, et la Suisse peut donc refuser ou réduire l'indemnité.
La seule divergence qui subsiste entre les deux Conseils est que le Conseil national a voulu restreindre quelque peu cette possibilité pour la Suisse de refuser ou de réduire l'indemnité en cas de responsabilité de l'Etat étranger, plus particulièrement dans le cas où la personne lésée ne peut pas raisonnablement s'adresser à l'Etat étranger parce que sa démarche serait manifestement vouée à l'échec.
En fait, avec l'alinéa 4, tel que nous l'avions proposé jusqu'à maintenant, notre Conseil voulait simplement restreindre la possibilité du juge de réduire ou de supprimer l'indemnité lorsque le lésé n'a justement aucune possibilité de s'adresser à l'Etat étranger. Le Conseil des Etats a craint que cette règle introduite par notre Conseil ne conduise à un nombre excessif de demandes d'indemnités à l'égard des autorités suisses. Nous pensons qu'il se trompe complètement parce que, dans la réglementation actuelle où il n'y a justement pas de restriction, il y a en fait extrêmement peu de cas de demandes d'indemnisation, ce sont des cas de figure extrêmement rares.
En définitive, comme nous arrivons à la fin de la navette parlementaire entre nos deux Conseils, nous avons finalement renoncé à maintenir notre solution telle que nous l'avions imaginée jusqu'à maintenant et que nous continuons à estimer comme justifiée, mais, pour des raisons d'opportunité, nous avons proposé une dernière solution de compromis qui laisse plus de liberté d'appréciation au juge, en matière de restriction au versement d'une indemnité. Mais il reste clair que, dans la solution que nous préconisons, le juge ne réduira pas l'indemnité ou ne la supprimera pas lorsqu'il sera vraisemblable que le lésé n'a pas la possibilité matérielle ou juridique de demander une indemnité à l'étranger ou lorsqu'il est vraisemblable qu'une telle indemnité ne lui sera jamais accordée dans cet Etat étranger.

Engler Rolf (C, AI), Berichterstatter: Beim Rechtshilfegesetz sind wenige Differenzen zum Beschluss des Ständerates geblieben. Die Kommission für Rechtsfragen hat bei Artikel 17a nachgegeben und ist der Argumentation des Ständerates gefolgt. Die Argumente vermochten weitgehend zu überzeugen.
Einzig bei Artikel 15 bestehen noch unterschiedliche Auffassungen. Es geht hier um die Frage der Entschädigung bei einer zu Unrecht entstandenen Auslieferungshaft, die auf Anfrage eines anderen Staates verfügt wurde, der sein Begehren dann zurückzog oder die dafür nötigen Unterlagen nicht fristgerecht nachreichte. Hier hat unsere Kommission eine etwas andere Sicht als der Ständerat. Wir sind der Meinung, dass das betroffene Individuum, das ja kein Krimineller sein muss, Anspruch auf eine Entschädigung für die ungerechtfertigte Auslieferungshaft haben muss. Es muss nach Auffassung unserer Kommission mit berücksichtigt werden, ob vom antragstellenden Staat eine Schadenersatzforderung mit Erfolg verlangt werden kann oder nicht.
Damit glaubt die Kommission, eine Kompromisslösung vorzulegen: Wir sind einstimmig der Meinung, dass bei Annahme dieses Antrages letztlich keine Differenzen mit dem Ständerat mehr bestehen werden.
Wir bitten Sie, in diesem einzigen Punkt dem Kompromissvorschlag der Kommission zuzustimmen.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich danke der Kommission für Rechtsfragen, dass sie sich bei dieser letzten Differenz mit dem Ständerat um eine Vermittlung bemüht hat. Der Vorschlag, der von Frau Sandoz eingebracht worden ist, konkretisiert den Ermessensspielraum der Behörden. Er verdeutlicht die Kann-Vorschrift, indem er den Behörden gewissermassen eine Entscheidhilfe für die Zusprechung oder Ablehnung einer Entschädigung gibt.
Ich bin überzeugt, dass der Ständerat dieser Kompromisslösung auch zustimmen kann. Ich bin Ihnen daher dankbar, wenn Sie das auch tun.

Angenommen – Adopté

Art. 17a Abs. 2
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 17a al. 2
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Neunte Sitzung – Neuvième séance

Dienstag, 1. Oktober 1996
Mardi 1er octobre 1996

17.15 h

Vorsitz – Présidence:
Delalay Edouard (C, VS)/Küchler Niklaus (C, OW)

95.024

Internationale Rechtshilfe in Strafsachen. Staatsvertrag mit den USA

Entraide internationale en matière pénale. Traité avec les Etats-Unis d'Amérique

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 501 hiervor – Voir page 501 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 16. September 1996
Décision du Conseil national du 16 septembre 1996

A. Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen
A. Loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale

Art. 15 Abs. 4
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 15 al. 4
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Küchler Niklaus (C, OW), Berichterstatter: Wir befinden uns nun im dritten Durchgang der Gesetzesberatung, und es handelt sich um die letzte Differenz zum Nationalrat. Sie betrifft die Regelung der Entschädigung im Auslieferungsverfahren.
Der Ständerat hat sich in der Frühjahrssession für die Version des Bundesrates ausgesprochen und seinen Entscheid in der Sommersession bestätigt. Er hat sich klar gegen den Zusatz ausgesprochen, den der Nationalrat in Artikel 15 Absatz 4 eingefügt hat. Dieser Zusatz hätte die vom Bundesrat beabsichtigte Einschränkung der Entschädigungspflicht wiederum ausgedehnt und damit keine wirksame Verbesserung der aktuellen Rechtslage ermöglicht.
In dieser Session hat der Nationalrat auf seine ursprüngliche Version verzichtet und oppositionslos einer Kompromissregelung, die Frau Nationalrätin Sandoz Suzette in der Kommission für Rechtsfragen eingebracht hat, zugestimmt. Die Kommission für Rechtsfragen unseres Rates hat nach Prüfung der neuen Formulierung dieser einstimmig zugestimmt. Die Kompromisslösung des Nationalrates präzisiert nun den Ermessensspielraum des Bundesamtes für Polizeiwesen und des Bundesgerichtes bei der Ablehnung oder Herabsetzung einer Entschädigung im Auslieferungsverfahren. Diese Regelung wird in der Praxis wahrscheinlich mit einem gewissen Mehraufwand an Abklärungen verbunden sein, aber angesichts der Interessen, die auf dem Spiel stehen, lässt sich dieser Mehraufwand unseres Erachtens durchaus rechtfertigen. Auch Herr Bundesrat Koller hat sich im Nationalrat der Kompromisslösung angeschlossen.
Die Revision des Rechtshilfegesetzes, die ja in erster Linie eine Beschleunigung des Rechtshilfeverfahrens bezweckt, sollte nicht wegen dieser Differenz weiter hinausgezögert werden. Wenn wir heute bereinigen, kann das Gesetz am nächsten Freitag noch in die Schlussabstimmung gebracht werden.
Aus diesen Gründen beantragt Ihnen die Kommission Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Angenommen – Adopté

95.024

Internationale Rechtshilfe in Strafsachen. Staatsvertrag mit den USA

Entraide internationale en matière pénale. Traité avec les Etats-Unis d'Amérique

Schlussabstimmung – Vote final

Siehe Seite 1322 hiervor – Voir page 1322 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 1. Oktober 1996
Décision du Conseil des Etats du 1er octobre 1996

---

de Dardel Jean-Nils (S, GE): Le groupe socialiste s'abstiendra à l'occasion de la votation finale sur la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale.
Malheureusement, en matière d'entraide judiciaire en matière pénale comme dans d'autres domaines, le Parlement priorise l'intérêt des banques quitte à porter de graves préjudices à la population suisse et à l'intérêt général. Cette fois, c'est une lutte vraiment efficace contre le crime organisé et contre la corruption qui est sacrifiée.
Nous admettons que cette loi comporte quelques très modestes progrès par rapport à la situation actuelle. Mais cette nouvelle loi ne constitue en définitive qu'une petite réforme – une réforminette –, car elle ne règle pas les problèmes fondamentaux de l'entraide judiciaire internationale, lesquels viennent à nouveau d'être dénoncés par des juges européens très représentatifs, réunis pour un Appel de Genève le 1er octobre dernier.
1. Les recours dilatoires en Suisse paralysent les procédures pénales à l'étranger. Toutes les propositions efficaces faites à notre Parlement ont été refusées. Le lobby des banques et des avocats d'affaires qui gèrent en Suisse la fructueuse industrie des recours, des financiers marrons et des hommes politiques corrompus, est intervenu, a fait pression sur le Parlement et a gagné.
2. Le Parlement s'est obstiné à exclure les délits de fraude fiscale de cette loi, pour permettre à la place financière suisse de continuer d'accueillir l'argent des tricheurs, des fraudeurs, des grenouilleurs du monde entier.
Le Parlement commet une erreur très lourde, le genre d'erreur qui fait qu'après une année, dix ans ou cinquante ans, la Suisse est mise en accusation et doit fébrilement rendre des comptes à la communauté internationale. *(Applaudissements partiels)*

Sandoz Suzette (L, VD): Il est parfaitement imaginable que des avis politiques divergents s'expriment, mais accuser le Parlement d'avoir cédé à la pression des banques est d'une malhonnêteté intellectuelle qui dépasse ce que l'on admet. La majorité d'entre nous ont estimé qu'il y avait un respect des institutions à avoir avant de tout ficher en l'air simplement parce que l'on est des doctrinaires acharnés. *(Applaudissements partiels et brouhaha)*

(1)

A. Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen
A. Loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale

Namentliche Abstimmung
Vote nominatif
(Ref.: 0764)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:
Baumann Alexander, Baumberger, Bezzola, Binder, Bircher, Blocher, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Caccia, Cavadini Adriano, Christen, Columberg, Comby, Couchepin, Deiss, Dettling, Dormann, Dreher, Ducrot, Dünki, Dupraz, Eberhard, Egerszegi, Ehrler, Engelberger, Engler, Eymann, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Filliez, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Friderici, Fritschi, Gadient, Giezendanner, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Guisan, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Imhof, Keller, Kofmel, Kühne, Kunz, Lachat, Langenberger, Lauper, Leu, Loeb, Lötscher, Maitre, Maspoli, Maurer, Meier Hans, Moser, Mühlemann, Nabholz, Nebiker, Oehrli, Pelli, Philipona, Pidoux, Randegger, Ratti, Ruckstuhl, Ruf, Rychen, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scherrer Jürg, Scherrer Werner, Scheurer, Schlüer, Schmid Samuel, Simon, Speck, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner, Straumann, Stucky, Suter, Theiler, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Vogel, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wittenwiler, Wyss, Zapfl, Zwygart (112)

Dagegen stimmen – Rejettent le projet:
Béguelin, von Felten, Jutzet, Weber Agnes, Widmer (5)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:
Aeppli, Aguet, Alder, von Allmen, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlin, Berberat, Borel, Bühlmann, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, de Dardel, Diener, Fankhauser, Fasel, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Gross Andreas, Gross Jost, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner, Hämmerle, Hollenstein, Hubacher, Hubmann, Jans, Jeanprêtre, Leemann, Leuenberger, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Samuel, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Ostermann, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruffy, Schmid Odilo, Semadeni, Spielmann, Stump, Teuscher, Thür, Tschäppät, Vermot, Vollmer, Wiederkehr, Zbinden, Zisyadis (58)

Stimmen nicht – Ne votent pas:
Aregger, Bangerter, Blaser, Bodenmann, Bührer, David, Durrer, Eggly, Epiney, Frey Walter, Grobet, Herczog, Hilber, Ledergerber, Loretan Otto, Müller Erich, Pini, Raggenbass, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Strahm, Thanei, Tschopp, Ziegler (24)

Präsident, stimmt nicht – Président, ne vote pas:
Leuba (1)

B. Bundesgesetz zum Staatsvertrag mit den Vereinigten Staaten von Amerika über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen
B. Loi fédérale relative au traité conclu avec les Etats-Unis d'Amérique sur l'entraide judiciaire en matière pénale

Namentliche Abstimmung
Vote nominatif
(Ref.: 0765)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:
Aeppli, Aguet, Alder, von Allmen, Banga, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Bäumlin, Béguelin, Berberat, Bezzola, Binder, Bircher, Blocher, Bodenmann, Bonny, Borel, Borer, Bortoluzzi, Boss-

hard, Brunner Toni, Bühlmann, Caccia, Carobbio, Cavadini Adriano, Cavalli, Chiffelle, Christen, Columberg, Comby, Couchepin, de Dardel, Deiss, Dettling, Diener, Dormann, Dreher, Ducrot, Dünki, Dupraz, Eberhard, Egerszegi, Ehrler, Engelberger, Engler, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, von Felten, Filliez, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Frey Claude, Friderici, Fritschi, Gadient, Giezendanner, Gonseth, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner, Hämmerle, Hasler, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubacher, Hubmann, Imhof, Jans, Jeanprêtre, Keller, Kofmel, Kühne, Kunz, Lachat, Langenberger, Lauper, Leemann, Leuenberger, Loeb, Lötscher, Maitre, Marti Werner, Maspoli, Maurer, Maury Pasquier, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Moser, Mühlemann, Müller Erich, Müller-Hemmi, Nebiker, Oehrli, Ostermann, Pelli, Philipona, Pidoux, Randegger, Ratti, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruckstuhl, Ruf, Ruffy, Rychen, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scherrer Jürg, Scherrer Werner, Scheurer, Schlüer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Seiler Hanspeter, Semadeni, Simon, Speck, Spielmann, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner, Straumann, Stucky, Stump, Suter, Teuscher, Thür, Tschäppät, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vermot, Vetterli, Vogel, Vollmer, Weber Agnes, Weigelt, Weyeneth, Widmer, Widrig, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss, Zapfl, Zbinden, Zisyadis, Zwygart (172)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:
Goll, Gross Andreas, Jutzet, Leu (4)

Stimmen nicht – Ne votent pas:
Aregger, Bangerter, Blaser, Bührer, David, Durrer, Eggly, Epiney, Freund, Frey Walter, Grobet, Herczog, Hilber, Ledergerber, Loretan Otto, Nabholz, Pini, Raggenbass, Schmied Walter, Strahm, Thanei, Theiler, Ziegler (23)

Präsident, stimmt nicht – Président, ne vote pas:
Leuba (1)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

95.024

Internationale Rechtshilfe in Strafsachen. Staatsvertrag mit den USA

Entraide internationale en matière pénale. Traité avec les Etats-Unis d'Amérique

Schlussabstimmung – Vote final

Siehe Seite 790 hiervor – Voir page 790 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 4. Oktober 1996
Décision du Conseil national du 4 octobre 1996

A. Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen

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

Abstimmung – Vote

Für Annahme des Entwurfes	31 Stimmen (Einstimmigkeit)

B. Bundesgesetz zum Staatsvertrag mit den Vereinigten Staaten von Amerika über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen

B. Loi fédérale relative au traité conclu avec les Etats-Unis d'Amérique sur l'entraide judiciaire en matière pénale

Abstimmung – Vote

Für Annahme des Entwurfes	31 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral