

85.333

**Interpellation der Fraktion
der Nationalen Aktion/Vigilants
Aussage eines Mitgliedes des Bundesrates
Interpellation du groupe
de l'Action nationale/Vigilants
Déclaration d'un membre du Conseil fédéral**

Wortlaut der Interpellation vom 7. Februar 1985

In einer Sendung von Radio DRS 1 am 31. Dezember 1984 behauptete Frau Bundesrätin Kopp in wahrheitswidriger Weise, die Annahme der Initiative der Nationalen Aktion «Beschränkung der Einwanderung» hätte wegen der Übergangsbestimmungen zur Folge, Zitat: «dass Hunderttausende von Ausländern ausgewiesen werden müssten». Diese Aussage ist offensichtlich falsch. Richtig ist, dass bei Annahme der Initiative in Erfüllung der Übergangsbestimmungen mit einem freiwilligen Abbau der ausländischen Wohnbevölkerung durch Rückwanderung um 200 000 bis 300 000 Personen im Laufe von 15 Jahren gerechnet werden dürfte. Dabei sind keinerlei Massnahmen zur Ausweisung in der Schweiz ansässiger Ausländer vorgesehen. Die zweifellos bewusst unwahre Darstellung ist ein krasser Eingriff in die zurzeit noch laufende Unterschriftensammlung.

Fragen an den Bundesrat:

1. Teilt der Bundesrat unsere Auffassung, wonach eine derartige am Radio vorgetragene offensichtliche Unwahrheit durch ein Mitglied der Landesregierung das Vertrauen des Volkes in seine Regierung schädigt?
2. Teilt der Bundesrat unsere Auffassung, dass sich die Mitglieder des Bundesrates jeglichen öffentlichen Kommentars zu laufenden Unterschriftensammlungen zu enthalten haben, da solche als unzulässige Einmischung in die demokratischen Rechte des Volkes zu werten sind?
3. In welcher Form gedenkt der Bundesrat die falsche Darstellung von Frau Bundesrätin Kopp gegenüber der Öffentlichkeit richtigzustellen?

Texte de l'interpellation du 7 février 1985

Lors d'une émission de DRS 1, qui a eu lieu le 31 décembre 1984, Madame Kopp, conseillère fédérale, a déclaré qu'en cas d'acceptation de l'initiative de l'Action nationale «Pour la limitation de l'immigration», les dispositions transitoires auraient pour conséquence que des centaines de milliers d'étrangers devraient être renvoyés dans leur pays, ce qui est contraire à la vérité.

Cette affirmation est donc manifestement fautive. Il est exact qu'en cas d'acceptation de l'initiative, on pourrait s'attendre à ce que l'application des dispositions transitoires entraîne, en l'espace de quinze ans, une diminution de la population étrangère de 200 000 à 300 000 personnes, qui retourneraient volontairement dans leur pays d'origine. Mais il n'est prévu aucune mesure permettant d'expulser des étrangers séjournant en Suisse.

Cette présentation inexacte des faits, qui étaient sans doute voulue, constitue un cas d'ingérence grave ayant lieu à un moment où la récolte des signatures n'est pas encore terminée.

Questions au Conseil fédéral:

1. Le Conseil fédéral est-il aussi d'avis que le fait que de tels propos – manifestement contraires à la vérité – aient été tenus à la radio par un membre de l'exécutif ne peut que nuire à la confiance du peuple en son gouvernement?
2. Estime-t-il également que les membres du Conseil fédéral doivent s'abstenir de tout commentaire en public tant que la récolte des signatures est en cours? En effet, il s'agit

là d'une immixtion inadmissible dans les droits démocratiques du peuple.

3. Sous quelle forme le Conseil fédéral envisage-t-il de rectifier les affirmations fausses de la conseillère fédérale Kopp?

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates
vom 3. April 1985*

Rapport écrit du Conseil fédéral du 3 avril 1985

Die Mitglieder des Bundesrates haben, wie alle anderen Schweizerinnen und Schweizer, das Recht, sich zu einer lancierten Initiative zu äussern. Derartige Stellungnahmen bilden keine Einmischung in die demokratischen Rechte des Volkes.

Bei einer Verwirklichung der Ziele der Volksinitiative «für die Begrenzung der Einwanderung» würde der Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung um einige 100 000 Ausländer reduziert. Dies hätte nicht nur schwerwiegende Konsequenzen für die Wirtschaft, sondern widerspräche auch der bundesrätlichen Ausländerpolitik. Der Bundesrat wird in seiner Botschaft zum Volksbegehren ausführlich auf die Auswirkungen der Initiative eingehen.

Präsident: Die Interpellanten sind von der Antwort des Bundesrates nicht befriedigt.

Steffen: Die Fraktion der Nationalen Aktion und der Vigilants erklärt, von der Antwort des Bundesrates nicht befriedigt zu sein. Wenn ein Mitglied des Bundesrates während der Sammelzeit für ein Volksbegehren mit Blick auf dessen spätere Auswirkungen eine offensichtlich falsche Aussage macht – wir haben aus Respekt vor Frau Bundesrätin Kopp nicht von Lüge gesprochen –, dann darf erwartet werden, dass eine Richtigstellung erfolgt. Diese ist weder vor der Öffentlichkeit noch vor diesem Rat erfolgt.

Mit dem Eingeständnis eines tatsächlichen Fehlers – auch durch ein Mitglied des Bundesrates – fallen wahrhaftig keine Steine aus der Krone, sondern Respekt und Vertrauen wachsen.

85.344

**Interpellation Oehen
Internationale Rechtshilfe in Strafsachen
Entraide judiciaire internationale
en matière pénale**

Wortlaut der Interpellation vom 8. Februar 1985

1. Steht der Bundesrat weiterhin zu seinen formellen Zusicherungen, die er anlässlich der parlamentarischen Debatte über das Rechtshilfeabkommen mit den USA vom 25. Mai 1974 gegeben hat, wonach, unter anderem

a. es «sich um die Verfolgung einer schweren Tat handeln» müsse (BBI 1974 II 584), wobei die dem Abkommen beigefügte Liste der «Straftaten, für welche Zwangsmassnahmen angewendet werden können», nur Officialdelikte umfasst und Antragsdelikte daher entfallen;

b. eine weitere, unabdingbare Voraussetzung für Rechtshilfe die sei, «dass die Handlung, die Gegenstand der Strafuntersuchung im ersuchenden Staat ist, die objektiven Merkmale eines nach dem Recht des ersuchten Staats strafbaren und auf der dem Vertrag beigefügten Liste aufgeführten Tatbestands aufweist . . .

Es bedarf deshalb der doppelten Voraussetzung der beidseitigen Strafbarkeit der Handlung und ihrer Zugehörigkeit zu einer der in der Liste aufgezählten Straftaten» (ebenda Seite 587); und

c. «jede Beeinträchtigung der Geheimhaltungsinteressen einer privaten Unternehmung gleichzeitig auch die Interessen der schweizerischen Volkswirtschaft und damit gesamtschweizerische Interessen verletzt oder gefährdet (BGE 98 IV 209)» (BBI 1974 643).

2. Wie beurteilt der Bundesrat die Tatsache und welche Konsequenzen gedenkt er sodann daraus zu ziehen, dass gemäss Schreiben des Bundesamtes für Polizeiwesen vom 2. Juli 1984 in der Rechtshilfesache Santa Fé International die wesentlichsten Elemente des amerikanischen Rechtshilfebegehrens, nämlich die dem Bankgeheimnis unterstehenden Namen von Kunden schweizerischer Banken, noch vor Prüfung des Gesuchs durch den Bundesrat damals preisgegeben worden sind?

3. Wie beurteilt der Bundesrat die Tatsache, und welche Konsequenzen gedenkt er sodann daraus zu ziehen, dass die Rechtshilfebegehren der amerikanischen Securities and Exchange Commission in Sachen Santa Fé sich ausschliesslich auf ein ziviles Verfahren zu stützen vermochten, dass trotz klar gegenteiligem gesetzgeberischen Willen eidgenössische Beamte dazu gleichwohl bedeutende Rechtshilfeleistungen und trotz bundesgerichtlicher Rechtshilfeverweigerung sogar eigentliche Rechtshilfe bewirkten, und dass dabei auch die Ausstandsverfügungen des EJPD vom 21. Juni 1982 und eventuell vom 18. Oktober 1983 verletzt worden sind? Finden sich darin nicht die schlimmsten Befürchtungen zahlreicher Parlamentarier und Wirtschaftsvertreter bestätigt?

4. Erachtet es der Bundesrat als mit der Würde unseres souveränen Staates vereinbar, wenn unter Bezugnahme auf ein nicht vorhandenes und auch nicht zu erwartendes Strafverfahren von der Schweiz Rechtshilfe anbegehrt wird, in demselben Zivilverfahren die SEC sich aber erlaubt, gemäss Brief des US Department of Justice vom 7. September 1984 an das französische Justizministerium, ein entsprechendes Rechtsbegehren gestützt auf eben diesen Zivilcharakter zu stellen?

5. Erachtet der Bundesrat unter all diesen Umständen, unter Berücksichtigung des Gebots der Verhältnismässigkeit und angesichts der auf dem Spiel stehenden Souveränitäts-, Bankgeheimnis- und «ähnlich wesentlichen Interessen» der Schweiz, die Gewährung von Rechtshilfe gegenüber einer ausländischen Behörde als tunlich und vertretbar, insbesondere wenn diese Behörde offenkundig keinerlei Interessen an einer Strafverfolgung hat? Aus welchen Gründen gilt dies allenfalls auch bezüglich aller nicht im kritischen Zeitraum von Ende September 1981 abgewickelten Banktransaktionen im Jahre 1981 mit unbeteiligten Dritten, deren Bankauszüge die einzigen sind, welche die SEC noch nicht hat, und deren Auslieferung oder Unter-Verschluss-Haltung nun allein dem Bundesrat obliegt?

6. Wie könnten die Ergebnisse der bisherigen und der allenfalls zusätzlichen Rechtshilfe im Falle Santa Fé sowie die Auswirkungen solcher Entscheidungen auf das Vertrauen ausländischer Bankkunden in unsere Institutionen mit den oben zusammengefassten bundesrätlichen Zusicherungen und gesetzgeberischen Willensbekundungen in Einklang gebracht werden?

Texte de l'interpellation du 8 février 1985

1. Le Conseil fédéral est-il encore prêt à souscrire aux assurances formelles qu'il a données lors du débat parlementaire sur le traité d'entraide judiciaire en matière pénale conclu avec les Etats-Unis d'Amérique, le 25 mai 1973, et qui portaient notamment sur les points suivants:

a. L'infraction faisant l'objet de la poursuite doit être grave (FF 1974 II 586); en l'occurrence, il convient de relever que la «liste des infractions permettant l'application de mesures de contrainte» annexée au traité, ne comprend que des délits à poursuivre d'office, de sorte que ceux dont la répression n'a lieu que sur plainte de la victime n'entrent pas en considération.

b. Une condition indispensable de l'entraide est que les faits «qui font l'objet d'une enquête pénale dans l'Etat requérant remplissent les conditions objectives d'une infraction punissable selon le droit de l'Etat requis et mentionnée dans la liste annexée au traité ...

C'est pourquoi il faut que soient réunies les deux conditions de la double incrimination de l'acte et de sa mention sur la liste» (ibid., p. 589).

c. «... toute atteinte aux intérêts secrets d'une entreprise privée lèse ou compromet en même temps les intérêts de l'économie suisse et, partant, ceux de la Suisse tout entière (ATF 98 IV 209)» (ibid., p. 643).

2. Comment le Conseil fédéral juge-t-il le fait que, selon une lettre de l'Office fédéral de la police datée du 2 juillet 1984, les principaux renseignements requis par les autorités américaines dans l'affaire «Santa Fé International», à savoir les noms des clients de banques suisses tenues de garder le secret, ont été communiqués avant que le gouvernement ne se soit prononcé sur la demande d'entraide judiciaire?

3. Comment juge-t-il le fait que la demande d'entraide judiciaire de l'autorité américaine requérante, à savoir la «Securities and exchange commission», se fondait uniquement, dans l'affaire susmentionnée, sur une procédure de droit civil, et que, en dépit de la volonté clairement exprimée du législateur, des fonctionnaires fédéraux ont fait d'importantes prestations préalables et qu'ils sont ensuite passés outre à la décision du Tribunal fédéral rejetant la demande d'entraide, violant ainsi du même coup les décisions de récusation prises par le Département de justice et police le 21 juin 1982 et aussi, éventuellement, le 18 octobre 1983? Quelles conséquences en tire-t-il? Les pires craintes de nombreux députés et de représentants de notre économie ne se sont-elles pas ainsi réalisées?

4. Estime-t-il compatible avec la dignité de notre Etat souverain que l'on requière de nous une entraide judiciaire en se prévalant d'une procédure pénale qui n'a pas encore été ouverte et qui ne le sera sans doute jamais, alors que la «Securities and exchange commission» se permet, conformément à la lettre du Département américain de la justice datée du 7 septembre 1984, de présenter une requête semblable au Ministère français de la justice dans la même procédure civile, en se fondant justement sur le caractère civil de l'affaire?

5. Compte tenu de toutes ces circonstances, estime-t-il opportun et admissible d'accorder l'entraide judiciaire à une autorité étrangère, surtout si cette autorité n'a manifestement aucun intérêt à engager des poursuites pénales? Une telle décision est-elle conforme au principe de la proportionnalité, au respect dû à notre souveraineté, au maintien du secret bancaire et à d'autres intérêts fondamentaux de la Suisse? Pour quelles raisons l'octroi de cette entraide se justifie-t-il le cas échéant également pour toutes les transactions bancaires faites en 1981 en dehors de la période critique de fin septembre avec des tiers non impliqués, dont les extraits de compte – les seuls que la «Securities and exchange commission» ne possède pas encore – seront remis ou gardés sous clé selon une décision que le gouvernement doit prendre?

6. Comment peut-on concilier les conséquences de l'entraide judiciaire accordée jusqu'à présent dans l'affaire «Santa Fé» et de celle qui le sera encore le cas échéant, ainsi que l'effet produit par de telles décisions sur la confiance que des clients étrangers de nos banques ont en nos institutions, avec les assurances du Conseil fédéral que nous avons résumées ci-dessus et avec l'expression de la volonté du législateur?

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

1. Gemäss bundesrätlicher Botschaft zum Staatsvertrag mit den Vereinigten Staaten über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen vom 28. August 1974 (Nr. 12070, BBI 1974, Seite 580 ff.) und zum entsprechenden Bundesgesetz vom 3. Oktober 1975 (Botschaft Nr. 12071, BBI 1974, Seite 631 ff. SR 351.93, 351.934) sowie gemäss den einschlägigen parla-

mentarischen Beratungen («Amtliches Bulletin» 1974 NR 1885 bis 1909; 1975 SR 427 bis 438, 558; NR 1135 bis 1137) steht ausser Zweifel, dass

– ein Zivilverfahren unter keinen Umständen eine Rechtsbasis für Rechtshilfe gemäss Vertrag vom 25. Mai 1983 sein kann und zufolge des darin verankerten Prinzips der Spezialität (Art. 5) allenfalls irrtümlich, fahrlässig oder sonst nicht gesetzeskonform erbrachte Rechtshilfen «im ersuchenden Staat nicht in (z. B. zivilen) Verfahren verwendet werden dürfen, für die Rechtshilfe unzulässig ist» (ebenda Seite 583), und «dass wir sehr sorgfältig darauf achten werden, dass dieses Prinzip auch in der Praxis zum Tragen kommt und nicht leere Worte bleibt» (BR Furgler auf Bedenken NR Gautiers, «Amtliches Bulletin» 1974 NR 1896), und

– «unter gewissen Voraussetzungen auch privaten oder industriellen Geschäfts- oder Fabrikationsvorgängen eine Bedeutung zukommen kann, die deren Geheimhaltung zu einem «ähnlich wesentlichen Interesse» der Schweiz im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 Buchstabe a des Vertrags stempeln... (wobei der Entscheid darüber) letztinstanzlich dem Bundesrat vorbehalten bleiben» muss (Seite 637), und, nicht zuletzt zufolge der gesetzlich vorgeschriebenen aufschiebenden Wirkung, der «Rechtsschutz, der den von Rechtshilfebehandlungen Betroffenen gewährt wird, ... in einem Wort, umfassend» ist (Kommissionssprecher Koller, «Amtliches Bulletin» 1974 NR 1887).

2. Die vorzeitige Rechtshilfe ergibt sich aus dem Schreiben des Bundesamts für Polizeiwesen vom 2. Juli 1984, wonach «nous avons naturellement transmis les dispositifs des arrêts du Tribunal fédéral avec les noms des recourants ...» (!), sowie aus der trockenen Feststellung der vom Gesetzgeber speziell für solche Rechtshilfefälle eingesetzten «Beratenden Kommission»: Elle se déclarait étonnée «de la communication par l'Office fédéral de la police des noms encore inconnus des intéressés sitôt rendus les arrêts du Tribunal fédéral du 16 mai 1984», et elle se demandait «si, dans de telles conditions, elle a vraiment son utilité» (Entscheidungsschreiben des Kommissionspräsidenten an die Vorsteherin des EJPD, 14. November 1984, Seite 5).

3. Stellvertretend für die Parlamentarier, welche der Vertrags- und Gesetzesnovelle zum Teil äusserst skeptisch und voll Argwohn gegenüberstanden, sei das Votum von SR Hefti angeführt: «Ich bin der Auffassung, dass vielleicht die Verwaltung eher etwas zu stark die Partei des anderen Vertragspartners ergriffen hat als unsere eigene. Ich hoffe, dass zum mindesten bei der Anwendung dieses Vertrages sich die Gewichte hier wieder normalisieren» («Amtliches Bulletin» 1975 SR 430).

4. Das betreffende Schreiben des US Department of Justice – welches gegebenenfalls die Strafuntersuchung hätte durchführen müssen – enthält folgende Schlüsselpassagen: «After inquiry this office has determined that the request deals with a matter which is civil in nature. ... The court number assigned to the case 81 Civ. 6553, evidences the fact that it is a civil case under our system. ... Accordingly, it is an action for money damages. This is not an administrative proceeding at the Securities and Exchange Commission. It is not a criminal proceeding. Rather, it is a civil action brought by the Securities and Exchange Commission.»

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 27. April 1985

Rapport écrit du Conseil fédéral du 17 avril 1985

ad 1. Der Bundesrat hat immer darauf geachtet, dass Sinn und Wortlaut des mit den Vereinigten Staaten von Amerika am 25. Mai 1973 abgeschlossenen Rechtshilfevertrages (der Vertrag; SR 0.351.933.6) respektiert werden. Er wird auch weiterhin dafür Sorge tragen.

ad 2. Der Entscheid des Bundesgerichts in Sachen Santa Fé ist mit seiner Ausfällung am 16. Mai 1984 sofort rechtskräftig geworden (Art. 38 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943, SR 173.110). Damit waren die in Artikel 13 Absatz 3 des Bundes-

gesetzes zum Vertrag (SR 351.93) genannten Voraussetzungen erfüllt und das Bundesamt für Polizeiwesen (BAP) verpflichtet, die sich in seinem Besitz befindlichen Informationen dem ersuchenden Staat herauszugeben. Die Namen der Bankkunden, welche Titel der Santa Fé erworben hatten (mithin ein Gegenstand des Ersuchens), waren dem BAP schon seit mehreren Monaten bekannt, wurden aber bis zum rechtskräftigen Entscheid des Bundesgerichts über die Rechtshilfe geheimgehalten. Am 18. Mai 1984 hat dann das BAP gestützt auf Artikel 13 Absatz 3 des Bundesgesetzes zum Vertrag dem amerikanischen Justizdepartement die Namen der Bankkunden bekanntgegeben. Zu diesem Zeitpunkt hatten die Betroffenen die beratende Kommission noch nicht angerufen. Erst am 25. Mai 1984 stellten sie ihren Antrag an diese Kommission.

ad 3. bis 4. Das Bundesgesetz zum Vertrag umschreibt präzise die Kompetenzen des Bundesgerichts und diejenigen des Bundesrates.

In seinem Entscheid vom 16. Mai 1984 hat das Bundesgericht erklärt, dass die in Artikel 4 Absatz 2 des Vertrages genannte Voraussetzung der doppelten Strafbarkeit gegeben sei (E. 6b), und dass das BAP weder den Vertrag noch Artikel 271 StGB verletzt habe, als es nach dem Entscheid vom 26. Januar 1983 Rechtshilfemassnahmen anordnete, die keiner Anwendung prozessualen Zwanges bedurften (E. 5c). Des weiteren hat das Bundesgericht als Beschwerdegrund abgewiesen, dass die Rechtshilfeleistung für ein Verfahren zivil- und nicht strafrechtlicher Natur erfolge (E. 6a; vgl. BGE 109 Ib 47 E. 3a und b). Wie es der Bundesrat in seinen Entscheiden vom 11. Februar 1981 (VPB 1981, Heft 45 II 48) und vom 20. Februar 1985 (in Sachen Santa Fé) unterstrichen hat, kann auf Fragen, die vom Bundesgericht im Rahmen seiner Prüfungsbefugnis entschieden worden sind, mangels Kognition der Exekutive nicht zurückgekommen werden.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass mit dem von den USA gestützt auf die Haager Konvention über Zivilprozessrecht an Frankreich gerichteten Rechtshilfeersuchen ganz offensichtlich nicht derselbe Zweck verfolgt wird wie mit demjenigen gestützt auf den schweizerisch-amerikanischen Vertrag.

ad 5. Der Entscheid, Erhebungen für den Zeitraum zwischen dem 1. Januar und dem 31. Dezember 1981 durchführen zu lassen, ist gerechtfertigt. Dieses Vorgehen diene nämlich der Feststellung, ob die verdächtigen Transaktionen normale Geschäftsabläufe darstellten und ob die Käufer allein oder gemeinsam, im eigenen oder für fremde Interessen gehandelt hatten.

Das amerikanische Ersuchen betraf nur einen beschränkten Kreis von Personen; keine dieser Personen stand in näherer Beziehung zur Schweiz. Darüber hinaus hatten die Banken selbst darauf bestanden, dass die Angelegenheit Santa Fé auf dem Rechtshilfeweg gelöst werde. Insbesondere diese Gründe führten den Bundesrat zur Feststellung – nach der beratenden Kommission und dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement –, dass durch den Vollzug des amerikanischen Rechtshilfeersuchens keine wesentlichen Interessen der Schweiz in Sinne von Artikel 3 Absatz 1 litera a des Vertrages gefährdet würden.

ad 6. Die Schweiz im allgemeinen und die Banken im besonderen haben ein grosses Interesse an der Bekämpfung von Insidertransaktionen, die den korrekten Geschäftsablauf auf dem Finanzmarkt behindern. Zudem ist es wichtig, dass die Schweiz ihren Vertragsverpflichtungen nachkommt und nach dem für internationale Rechtshilfebeziehungen gültigen Vertrauensprinzip handelt. Sie darf sich nicht ohne Grund auf die Gefährdung der wesentlichen schweizerischen Interessen berufen.

Präsident: Der Interpellant ist von der Antwort des Bundesrates nicht befriedigt.

Interpellation Oehen Internationale Rechtshilfe in Strafsachen

Interpellation Oehen Entraide judiciaire internationale en matière pénale

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1985
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	17
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	85.344
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.06.1985 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1272-1274
Page	
Pagina	
Ref. No	20 013 529

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.