

93.3023

**Postulat der Kommission NR 92.068
Ueberwachung von Bankkonten
im Strafprozess. Rechtsgrundlagen**

**Postulat de la commission CN 92.068
Surveillance de comptes bancaires
dans le cadre de procès pénaux.
Bases juridiques**

Wortlaut des Postulates vom 18. Januar 1993

Der Bundesrat wird eingeladen, die Schaffung von Rechtsgrundlagen für die Ueberwachung von Bankkonten im Strafprozess, insbesondere im Zusammenhang mit der internationalen Rechtshilfe, zu prüfen und den eidgenössischen Räten Bericht zu erstatten.

Texte du postulat du 18 janvier 1993

Le Conseil fédéral est invité à examiner l'opportunité de créer, spécialement en relation avec l'entraide judiciaire internationale, des bases juridiques pour la surveillance de comptes bancaires dans le cadre de procès pénaux, et à faire rapport au Parlement.

Schriftliche Begründung

Die Urheber verzichten auf eine Begründung und wünschen eine schriftliche Antwort.

Développement par écrit

Les auteurs renoncent au développement et demandent une réponse écrite.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

vom 24. Februar 1993

Der Bundesrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

Déclaration écrite du Conseil fédéral

du 24 février 1993

Le Conseil fédéral est prêt à accepter le postulat.

93.3024

**Postulat der Kommission NR 92.068
(Minderheit Reimann Maximilian)
Ueberwachung von Bank-
und Postkonten sowie Wechselstuben.
Rechtsgrundlagen**

**Postulat de la commission CN 92.068
(minorité Reimann Maximilian)
Surveillance de comptes bancaires
et postaux ainsi que des bureaux
de change. Bases juridiques**

Wortlaut des Postulates vom 18. Januar 1993

Der Bundesrat wird eingeladen, zu prüfen, ob im Zusammenhang mit internationaler Rechtshilfe im Rahmen von Uebereinkommen Nr. 141 des Europarates Rechtsgrundlagen zur Ueberwachung von Bank- und Postkonten sowie Wechselstuben geschaffen werden sollten.

Texte du postulat du 18 janvier 1993

Le Conseil fédéral est invité à examiner si, en relation avec l'entraide judiciaire internationale et dans le cadre de la convention No 141 du Conseil de l'Europe, il y a lieu de créer les bases juridiques pour la surveillance de comptes bancaires et postaux ainsi que des bureaux de change.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Allenspach, Borradori, Frey Claude, Heberlein, Iten Joseph, Sandoz, Scherrer Jürg, Stamm Luzi, Vetterli, Zölch (10)

Schriftliche Begründung

Die Urheber verzichten auf eine Begründung und wünschen eine schriftliche Antwort.

Développement par écrit

Les auteurs renoncent au développement et demandent une réponse écrite.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates

vom 24. Februar 1993

Gemäss Artikel 4 Ziffer 2 des Uebereinkommens Nr. 141 des Europarates über Geldwäscherei sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten ziehen die Vertragsstaaten in Erwägung, Massnahmen zu treffen, die ihnen die Anwendung besonderer Ermittlungsmethoden ermöglichen. Die Bestimmung nennt in der nicht abschliessenden Aufzählung solcher Ermittlungstechniken unter anderem auch die den schweizerischen Prozessgesetzen bislang unbekannt Anordnung der Ueberwachung von Bankkonten.

Im Unterschied zur herkömmlichen Aktenedition oder -beschlagnahme im Zusammenhang mit einem Bankkonto ist diese Zwangsmassnahme zukunftsgerichtet: Die Bewegungen auf einem Bankkonto eines Angeschuldigten werden während einer zum voraus bestimmten Zeitdauer aufgezeichnet und der Strafverfolgungsbehörde laufend übermittelt. Die Wirksamkeit der Kontenüberwachung setzt zudem voraus, dass deren Anordnung und Durchführung dem Betroffenen gegenüber einstweilen geheim bleibt.

Insoweit ist die Ueberwachung von Bankkonten der in Artikel 179octies des Strafgesetzbuches und in den Prozessordnungen des Bundes und der Kantone geregelten amtlichen Ueberwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vergleichbar. Eine gesetzliche Regelung müsste daher auch hier in erster Linie die formellen und materiellen Voraussetzungen der Anordnung und die Modalitäten der Durchführung der Massnahme fixieren.

Im Hinblick auf Artikel 64bis der Bundesverfassung stellt sich indessen die Frage, ob und inwieweit überhaupt eine Bundeskompetenz besteht, das prozessuale Institut der Ueberwachung von Bankkonten in umfassender, d. h. auch für die kantonalen Verfahrensrechte verbindlicher Weise zu regeln. Dieselbe Frage ist auch im Zusammenhang mit der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die verdeckte Fahndung von Bedeutung (vgl. dazu die Stellungnahme des Bundesrates zur Motion Danioth, 92.3250, welche am 10. Dezember 1992 vom Ständerat als Postulat überwiesen wurde).

Da zudem die Ueberwachung von Bankkonten und die verdeckte Fahndung als prozessuale, dem Betroffenen gegenüber geheime Ueberwachungsmaßnahmen strukturelle Gemeinsamkeiten aufweisen, ist der Bundesrat bereit, die Schaffung von entsprechenden Rechtsgrundlagen im Gesamtzusammenhang zu prüfen. Insoweit deckt sich das vorliegende Postulat mit dem Postulat der Kommission NR 92.068 (93.3023), zu dessen Entgegennahme der Bundesrat bereit ist.

Einer Revision des Rechtshilfegesetzes bedarf es demgegenüber nicht: Eine Ueberwachung von Bankkonten – welche sich namentlich bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens als wirksames Mittel erweisen kann – wäre gestützt auf die geltenden Artikel 63ff. IRSG auch in Erfüllung eines ausländischen Rechtshilfeersuchens möglich.

Im Unterschied zu Bankkonten besteht für die Ueberwachung von Postkonten bereits eine gesetzliche Grundlage in Artikel 179octies des Strafgesetzbuches (in Verbindung mit Art. 66

Bundesstraftprozess, vgl. auch Art. 6 des Postverkehrsgesetzes): Der Begriff der amtlichen Ueberwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs schliesst Postcheckkonten mit ein.

Was schliesslich die Ueberwachung von Wechselstuben betrifft, ist vorab festzuhalten, dass der Tatbestand der mangelnden Sorgfalt bei Finanzgeschäften (Art. 305ter StGB) auch berufsmässig tätige Geldwechsler dazu verpflichtet, im Rahmen der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt die Identität des wirtschaftlich Berechtigten festzustellen. Der Bundesrat hat sodann eine interdepartementale Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung flankierender verwaltungsrechtlicher Massnahmen zur Geldwäschereibekämpfung betraut, welche unter anderem die Aufsicht über die Finanzbranche des Nichtbankensektors einer Regelung zuführen sollen.

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass das Anliegen des Postulates hinsichtlich der Ueberwachung von Bankkonten durch das Postulat 93.3023 der Kommission NR 92.068, zu dessen Entgegennahme der Bundesrat bereit ist, vollumfänglich abgedeckt wird. Die Forderung nach einer gesetzlichen Grundlage für die Ueberwachung von Postkonten ist durch das geltende Recht erfüllt. Dem Anliegen der Ueberwachung von Wechselstuben schliesslich wird im Rahmen der erwähnten Arbeiten an einem verwaltungsrechtlichen Instrumentarium zur Geldwäschereibekämpfung Rechnung getragen.

Rapport écrit du Conseil fédéral du 24 février 1993

Conformément à l'article 4 chiffre 2 de la Convention No 141 du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, les Etats contractants envisagent d'adopter les mesures qui leur permettent d'employer des techniques spéciales d'investigation. La disposition mentionne notamment dans une liste non exhaustive de techniques d'investigation les ordonnances de surveillance de comptes bancaires que les lois suisses de procédure ne connaissent pas encore.

Au contraire du traditionnel établissement ou de la saisie d'actes en relation avec un compte bancaire, cette mesure de contrainte vise l'avenir: les mouvements du compte d'un inculpé sont notés pendant une période déterminée à l'avance et communiqués sans délai à l'autorité de poursuite. Pour être efficace, la surveillance de comptes bancaires suppose en outre qu'elle soit ordonnée et appliquée provisoirement à l'insu de l'intéressé.

Sur ce point, la surveillance de comptes bancaires est comparable aux mesures officielles de surveillance de la correspondance postale et des télécommunications prévues à l'article 179octies CP et dans les lois de procédure fédérales et cantonales. Ici aussi, une réglementation légale devrait donc d'abord fixer les conditions formelles et matérielles d'ordonnance de la mesure et les modalités d'exécution de celle-ci.

Eu égard à l'article 64bis de la Constitution fédérale, il se pose cependant la question de savoir si et dans quelle mesure la Confédération a la compétence de régler dans le détail, donc de manière contraignante pour les droits de procédure cantonaux, la procédure de surveillance de comptes bancaires. La même question se pose dans le cadre de la création d'une base légale pour l'enquête secrète (cf. la réponse du Conseil fédéral à la motion Danioth, 92.3250, transmise sous forme de postulat par le Conseil des Etats le 10 décembre 1992).

Comme, en outre, la surveillance de comptes bancaires et l'enquête secrète – mesures procédurales de surveillance prises à l'insu de l'intéressé – ont des structures communes, le Conseil fédéral est prêt à examiner la création des bases légales nécessaires dans un contexte général. Sur ce point, le présent postulat recouvre largement le postulat de la commission CN 92.068 (93.3023) que le Conseil fédéral est prêt à accepter. En revanche, point n'est besoin de réviser la loi sur l'entraide judiciaire: une surveillance de comptes bancaires – qui peut notamment se révéler un moyen efficace de lutte contre le crime organisé – fondée sur les articles 63 ss. EIMP serait possible aussi en cas de demande d'entraide judiciaire.

Contrairement à la surveillance de comptes bancaires, la surveillance de comptes postaux possède déjà une base légale

dans l'article 179octies du Code pénal (en relation avec l'art. 66 de la loi sur la procédure pénale fédérale, cf. aussi l'art. 6 de la loi sur le service des postes): la notion de surveillance officielle de la correspondance postale et des télécommunications inclut les comptes de chèques postaux.

S'agissant enfin de la surveillance de bureaux de change, il faut tout d'abord relever que l'énoncé du défaut de vigilance en matière d'opérations financières (art. 305ter CP) contraint aussi l'agent de change à vérifier l'identité de l'ayant droit économique avec la vigilance que requièrent les circonstances. Le Conseil fédéral a quant à lui chargé un groupe de travail d'élaborer des mesures complémentaires de droit administratif pour la lutte contre le blanchiment d'argent qui règlementent notamment la surveillance du secteur financier extrabancaire.

En résumé, force est de constater que la proposition du postulat concernant la surveillance de comptes bancaires est totalement couverte par le postulat 93.3023 de la commission CN 92.068, que le Conseil fédéral est prêt à accepter. L'exigence d'une base légale pour la surveillance de comptes postaux est satisfaite par le droit en vigueur. Enfin, la proposition concernant la surveillance de bureaux de change est prise en compte dans le cadre des travaux mentionnés relatifs à la création d'un instrument de droit administratif pour la lutte contre le blanchiment d'argent.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat ist bereit, das Postulat bezüglich Bankkonten und Wechselstuben anzunehmen. Bezüglich Postkonten ist das Postulat als erfüllt abzuschreiben.

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral est prêt à accepter le postulat en ce qui concerne les comptes bancaires et les bureaux de change. S'agissant des comptes postaux, le postulat considéré comme satisfait doit être classé.

Leuenberger Moritz, Berichterstatter: Nur ganz kurz: Artikel 4 Ziffer 2 des Uebereinkommens, dem Sie vorhin zugestimmt haben, verpflichtet unser Land, Massnahmen zu treffen, damit besondere Ermittlungsmethoden eingeführt werden können. Die Botschaft selbst ortet eine Lücke in der Schweiz, indem es nämlich keine gesetzliche Grundlage dafür gibt, Bankkonten zu überwachen, wenn ein Strafverfahren läuft, ganz im Gegensatz zur Telefonüberwachung, die gesetzlich möglich ist. Mit diesem Postulat wollen wir erreichen, dass die gesetzlichen Grundlagen für diese Ueberwachung geschaffen werden. Welche Zuständigkeit zwischen den Kantonen und dem Bund gewählt wird, ist uns gleichgültig. In den Kantonen gibt es in den Strafprozessordnungen teilweise schon derartige Vorschriften, aber landesweit fehlt es an einer gesetzlichen Grundlage. Deswegen bitten wir den Bundesrat, entsprechend tätig zu werden. Er ist damit einverstanden, das Postulat entgegenzunehmen.

Reimann Maximilian, Sprecher der Minderheit: Ich spreche für die Kommissionsminderheit, und zwar zu beiden Postulaten, wobei die Minderheit hier gemessen an ihrer Stärke von 11 Mitgliedern der Mehrheit praktisch kaum nachsteht. Absolute Gleichheit zwischen Mehrheits- und Minderheitspostulat besteht gar in der Beurteilung durch den Bundesrat, der sich bereit erklärt hat, beide Postulate anzunehmen.

Effektiv liegen beide Vorstösse in ihrer Stossrichtung nahe beisammen. Dem internationalen Verbrechen soll und muss der Kampf mit allen Mitteln angesagt werden, und dazu gehört eine wirksame Erschwerung beim Umtausch von schmutzigem Geld in sauberes Geld. Der Minderheit ging allerdings der von Kollege Rechsteiner eingebrachte Antrag einerseits zu weit und andererseits nicht weit genug. Es stellte sich uns aber trotzdem die Frage, ob beide Postulate zu überweisen sind oder ob wir mit dem Minderheitspostulat dasjenige der Mehrheit bekämpfen wollen.

Die Antwort darauf hängt weitgehend von Ihnen ab, Herr Bundesrat Koller, von Ihren Ausführungen auf die zentrale Frage: Wie halten Sie es grundsätzlich mit dem Bankgeheimnis?

Das Postulat der Mehrheit birgt eine Gefahr in sich, weil es ganz allgemein die Ueberwachung der Bankkonten im Strafprozess anstrebt, so dass wir mit dem Bankgeheimnis, mit einem anderen Rechtsgut, in Konflikt kommen könnten. Wir müssen uns fragen: Wollen wir das effektiv, wollen wir, dass bei irgendeiner geringfügigen strafrechtlichen Angelegenheit die Ueberwachung von Bankkonten angeordnet werden kann? Diese Gefahr birgt die Version der Mehrheit in sich. Wir müssen uns wirklich fragen: Wollen wir ein solches Postulat dem Bundesrat zur Ueberprüfung überweisen, oder können Sie, Herr Bundesrat, eine Erklärung abgeben, dass sich der Prüfungsantrag, der Prüfungsspielraum, beispielsweise auf die schwere Kriminalität beschränken soll?

Kollege Rechsteiner deutete mit seinem Wort «insbesondere» wohl an, dass es auch bei ihm primär um die internationale Rechtshilfe geht, aber so wie wir ihn kennen, liebäugelt er zweifellos damit, über diese Hintertür ganz allgemein eine Attacke gegen das Bankgeheimnis zu reiten.

Das will die Kommissionsminderheit nicht. Deshalb beschränkt sich unser Antrag auf den Bereich dieses Abkommens, auf die Geldwäscherei. Von Ihrer Antwort, Herr Bundesrat, machen wir es abhängig, ob wir unser Postulat als Ergänzung oder als Alternative zum Postulat der Mehrheit betrachten.

Die anderen Unterschiede zwischen den beiden Versionen sind, wie Ihrer Stellungnahme bereits zu entnehmen war, offensichtlich nicht mehr von Belang. Wir haben mit Genugtuung davon Kenntnis genommen, dass bei den Postkonten der Geldwäscherei bereits nach geltendem Recht ein Riegel vorgeschoben werden kann, zumindest theoretisch. Wie es in der Praxis aussieht, sei offengelassen. Ebenfalls mit Genugtuung ist zu konstatieren, dass auch vorgesehen ist, die Wechselstuben künftig besser in die Ueberwachung mit einzubeziehen.

M. **Borradori**, rapporteur: La commission a présenté un postulat qui invite le Conseil fédéral à examiner l'opportunité de créer, spécialement en relation avec l'entraide judiciaire internationale, des bases juridiques pour la surveillance de comptes bancaires dans le cadre de procès pénaux et à faire rapport de cela au Parlement.

Les raisons qui soutiennent ce postulat sont les suivantes: l'article 4 chiffre 2 de la convention oblige les parties contractantes à envisager l'introduction de techniques spéciales d'investigation afin de faciliter le dépistage des produits délictueux. Parmi ces techniques sont citées aussi les ordonnances de surveillance des comptes bancaires. Dans le message, on peut lire qu'une partie des mesures citées dans la convention sont déjà applicables en Suisse. En revanche, la Suisse ne connaît jusqu'ici aucune réglementation légale qui prévoit, à la manière d'un contrôle téléphonique par exemple, la surveillance permanente des comptes bancaires pour une certaine durée. Afin que la convention ne reste pas un instrument vide et abstrait, la commission a pensé qu'il faudrait inviter le Conseil fédéral à examiner l'opportunité de créer une base légale pour la surveillance des comptes bancaires. En définitive, la commission a voulu ainsi donner un signal pour une meilleure concrétisation de la convention. C'est surtout au niveau de la Confédération que doivent être examinées les bases juridiques, car ce n'est pas le but du postulat de résoudre d'ores et déjà la question des compétences entre Confédération et cantons, question qui peut donc rester ouverte.

Ce postulat a eu la préférence en commission sur une autre proposition, celle de M. Reimann Maximilian, par 10 voix contre 9, avec le «Stichentscheid» du président. Cette dernière vise, d'une part, un champ d'application plus étroit en limitant expressément le mandat d'examen dans le cadre de la convention du Conseil de l'Europe. Donc seule la convention fait l'objet du mandat. D'autre part, cette proposition veut que les comptes postaux et les bureaux de change soient aussi considérés dans le mandat. Pour terminer, cette proposition vise à ce que le Conseil fédéral puisse examiner aussi si l'on doit intervenir au niveau des lois fixant les procédures pénales cantonales, dans la mesure où il y aurait une nécessité d'agir.

Bundesrat **Koller**: Wie Sie unserer schriftlichen Stellungnahme haben entnehmen können, ist der Bundesrat bereit, das Postulat der Kommission entgegenzunehmen. Dies gilt auch für das Postulat der Minderheit der Kommission, soweit es nicht – was vor allem die Postcheckkonten anbelangt – als erfüllt abgeschrieben werden kann.

Zur Frage von Herrn Reimann Maximilian folgendes: Wir haben in der schriftlichen Stellungnahme zum Postulat der Minderheit der Kommission ausdrücklich auf die Rechtsprobleme hingewiesen, die wir bei der Prüfung dieses zusätzlichen Mittels der Bankkontenüberwachung zu analysieren und nachher zu lösen haben. Es ist einmal das Problem der Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen, und es sind auch Probleme, die wir eigentlich ganz analog im Bereich der Telefonabhörung kennen. Der Bundesrat hat sich jüngst aufgrund eines Berichtes Ihrer Geschäftsprüfungskommission ohnehin bereit erklärt, diese ganze Frage der Voraussetzungen der Telefonabhörungen neu zu überprüfen.

Nun kann ich natürlich das Resultat dieser Prüfungen nicht vorwegnehmen. Ich glaube, dafür müssen Sie Verständnis haben. Aber das zeigt, in welche Richtung unsere Analysen gehen werden; es ist ganz klar, dass das Bankgeheimnis natürlich gewahrt bleibt. Hingegen steht auch fest, dass das Bankgeheimnis im Bereich der Kriminalität immer zurücktreten musste. Und bei der Prüfung dieses zusätzlichen Mittels der Bankkontenüberwachung werden wir natürlich, analog zur Telefonabhörung, genau zu prüfen haben, aufgrund welcher Taten wir zu diesem ausserordentlichen Strafverfolgungsmittel greifen wollen. Aber das Resultat werden wir Ihnen natürlich erst nach Abschluss dieser Prüfungen bekanntgeben können. So viel zu Ihrer Frage. Im übrigen kennen Sie unsere Stellungnahme.

*Postulat 93.3023
Ueberwiesen – Transmis*

Postulat 93.3024

*Bankkonten und Wechselstuben
Comptes bancaires et bureaux de change
Ueberwiesen – Transmis*

*Postkonten – Comptes postaux
Abgeschrieben – Classé*

92.075

Rechtshilfe. Vertrag mit Australien Entraide judiciaire. Traité avec l'Australie

Botschaft und Beschlussentwurf vom 9. September 1992 (BBI VI 185)
Message et projet d'arrêté du 9 septembre 1992 (FF VI 181)

Beschluss des Ständerates vom 10. Dezember 1992
Décision du Conseil des Etats du 10 décembre 1992

Kategorie V, Art. 68 GRN – Catégorie V, art. 6XLRCN

Herr **Engler** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Ausgangslage

Der am 25. November 1991 mit Australien unterzeichnete Rechtshilfevertrag in Strafsachen regelt den Rechtshilfeverkehr zwischen den beiden Staaten und soll die Zusammenarbeit bei der Verbrechensbekämpfung und -verfolgung verstärken.

Postulat der Kommission NR 92.068 (Minderheit Reimann Maximilian) Ueberwachung von Bank- und Postkonten sowie Wechselstuben. Rechtsgrundlagen

Postulat de la commission CN 92.068 (minorité Reimann Maximilian) Surveillance de comptes bancaires et postaux ainsi que des bureaux de change. Bases juridiques

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	93.3024
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.03.1993 - 08:00
Date	
Data	
Seite	51-53
Page	
Pagina	
Ref. No	20 022 327

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.