



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

**Bundesamt für Justiz BJ**  
Direktionsbereich Öffentliches Recht  
Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung II

## **Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens**

über den Bericht und den Vorentwurf

**zu einem Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden und  
über den Schutz der schweizerischen Souveränität  
sowie zu einem Bundesbeschluss über die Genehmigung von zwei europäischen  
Übereinkommen in Verwaltungssachen**

Bern, 13. Dezember 2013

## I. Einführung und allgemeine Würdigung<sup>1</sup>

Die Vernehmlassung zu diesem Vorhaben endete am 31. Mai 2013. Das EJPD hat 59 Stellungnahmen erhalten. An der Vernehmlassung teilgenommen haben 26 Kantone, die eidgenössischen Gerichte (Bundesgericht und Bundesverwaltungsgericht, das Bundesstrafgericht hat ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet), vier politische Parteien, sechs gesamtschweizerische Dachverbände, 20 interessierte Organisationen und Institutionen sowie eine Privatperson.

Allgemein sind die Stellungnahmen vielfältig ausgefallen, sie reichen von der vorbehaltlosen Zustimmung über die Indifferenz bis zur klaren Ablehnung.

Die **Kantone** sind mehrheitlich für das Vorhaben. Die Tragweite ihrer Zustimmung ist insofern zu relativieren, weil sie vom Vorhaben nur am Rande betroffen sind<sup>2</sup>. Die **politischen Parteien**, die Stellung genommen haben (CVP, FDP Die Liberalen, SP) haben dem Vorhaben eher zugestimmt. Lediglich die SVP lehnt das Vorhaben entschieden ab. Die GPS, die glp und die BDP haben keine Stellung genommen. Die Meinungen der **gesamtschweizerischen Dachverbände** und der **übrigen Organisationen und Institutionen** sind sehr geteilt.

**Es ist zu bemerken, dass die Bewertung des Vorhabens stark beeinflusst ist vom US-amerikanischen Strafverfahren gegen die UBS und andere schweizerische Banken, vom Steuerstreit mit den USA und der damit verbundene Herausgabe von Daten. Das Vorhaben wurde daher als Abwehredispositiv gegen die USA wahrgenommen.**

## II. Zusammenfassung der Ergebnisse

### A. Kantone

Für das Vorhaben sind:

BE, LU, UR, SZ, OW, GL, ZG, FR, SO, BL, SH, AR, AI, AG, VS, NE, GE.

Zu bemerken ist, dass BE, LU, UR, GL, ZG, FR, AR, VS sich damit begnügen, ihre grundsätzliche Zustimmung auszudrücken ohne sich zum Inhalt des Vorhabens zu äussern.

Mit einzelnen inhaltlichen Vorbehalten für das Vorhaben sind:

ZH, BS, TG, TI, VD, GE, JU

Auf eine Stellungnahme verzichtet haben:

GR

Gegen das Vorhaben sind:

NW, SG

### B. Eidgenössische Gerichte

Das Bundesgericht beschränkt sich auf zwei Bemerkungen: Für die Zustellung von amtlichen Dokumenten begrüsst es einerseits den vorgeschlagenen Beitritt zum entsprechenden Übereinkommen. Andererseits wünscht es, dass der Rechtsmittelweg an das Bundesgericht nach dem Vorbild des Steueramtshilfegesetzes geöffnet wird.

<sup>1</sup> Die Übersicht der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer findet sich im Anhang.

<sup>2</sup> Für die Fälle, in denen das Bundesrecht die Kantone direkt zur Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden ermächtigt siehe Art. 3 lit. b des Gesetzesentwurfs.

Auch das Bundesverwaltungsgericht beschränkt sich auf punktuelle Bemerkungen und begrüsst den Beitritt zum Übereinkommen des Europarates über die Zustellung in Verwaltungssachen.

### **C. Politische Parteien**

Für das Vorhaben sind:

CVP

Mit einzelnen inhaltlichen Vorbehalten für das Vorhaben sind:

FDP.Die Liberalen

SP

Gegen das Vorhaben sind:

SVP

### **D. Gesamtschweizerische Dachorganisationen**

Für das Vorhaben sind:

Schweizerischer Bauernverband

Stehen dem Vorhaben eher skeptisch gegenüber:

Schweizerischer Gewerbeverband

Schweizerische Bankiervereinigung

Eher gegen das Vorhaben sind:

economiesuisse

Schweizerischer Gewerkschaftsbund

Ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet haben:

Schweizerischer Arbeitgeberverband

### **E. Übrige Organisationen und Institutionen<sup>3</sup>**

Für das Vorhaben sind:

SIX Management AG

Stehen dem Vorhaben eher skeptisch gegenüber:

Verband Schweizerischer Kantonalbanken (der sich der Stellungnahme der Schweizerischen Bankiervereinigung anschliesst)

Mit einzelnen inhaltlichen Vorbehalten für das Vorhaben sind:

Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter

Centre patronal

Scienceindustries (die sich sehr detailliert äussern und zu fast allen Bestimmungen des Gesetzesentwurfs Vorschläge formulieren)

Swiss-American Chamber of Commerce (zu bemerken ist, dass sich die Stellungnahme hauptsächlich auf die Frage der Unternehmensjuristen konzentriert und betont, dass das

---

<sup>3</sup> Zu dieser Kategorie werden auch die spontanen Stellungnahmen gezählt, wie sie insbesondere von den Universitäten Basel, Bern und Fribourg sowie von F. Dasser (Homburger AG) eingegangen sind.

Gesetz keinesfalls den Eindruck erwecken dürfe, es würde ein "Blocking Statute" darstellen; aufgrund dieser Einwände ist es kaum möglich, diese Stellungnahme als klare Zustimmung zu werten).

Universität Basel (Prof. S. Breitenmoser)

Eher gegen das Vorhaben sind:

Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz

Treuhand-Kammer

SwissHoldings

Verband der Schweizerischen Uhrenindustrie

Interpharma

Universität Fribourg (Prof. M. Niggli)

Universität Bern (Prof. A. Markus)

M. Felix Dasser (Homburger AG, der sich aber in eigenem Namen äussert)

Zu bemerken ist, dass sich auch SwissHoldings und Interpharma fast ausschliesslich mit der Frage der Unternehmensjuristen beschäftigen.

### III. Inhaltliche Schwerpunkte

Die Einwände gegen das Vorhaben konzentrieren sich auf folgende Aspekte:

1. Das **Verhältnis zwischen dem Gesetz und den spezialgesetzlichen Bestimmungen** wurde als **teilweise unklar** bewertet.
2. Der **Rechtsstutz für bestimmte Personengruppen** (bezüglich der Weitergabe von Informationen) wurde in verschiedenen Vernehmlassungsantworten als **unbefriedigend** eingestuft (insbesondere von SP, SGB, Treuhand-Kammer und DJS). Damit wird die Frage nach der Gewichtung der auf dem Spiel stehenden Interessen und nach der Bedeutung wirtschaftlicher Anliegen aufgeworfen.
3. Zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmende (CVP, FDP, SVP, economiesuisse, interpharma, SwissHoldings, FH, Swiss-American Chamber of Commerce) wünschen eine Lösung für die **Probleme der Unternehmensjuristen** und bewerten die vom Gesetzesentwurf dazu vorgeschlagenen Antworten als **unbefriedigend**.
4. Die **Tragweite von Artikel 271 des Strafgesetzbuches (StGB)** die dazu gehörenden Regelungen im Gesetzesentwurf haben zu **zahlreichen grundsätzlichen Bemerkungen** Anlass gegeben. Zwar wurde die Absicht begrüsst, dass die Bewilligungsvoraussetzungen geklärt werden sollen, doch wurde auch grundsätzliche Kritik an der Auslegung von Artikel 271 StGB laut, die auch die Frage nach einer Revision dieser Bestimmung aufwarf (siehe Stellungnahmen Universität Bern und F. Dasser).
5. Schliesslich ist der Abschnitt zu den **Massnahmen zum Schutz der schweizerischen Souveränität** kontrovers bewertet worden. Vereinzelt wurde der Zusammenhang zwischen diesem Abschnitt und dem Abschnitt über die Bewilligungen nach Artikel 271 StGB als unklar bewertet. Angezweifelt wurde aber auch, ob die neue Bestimmung tatsächlich einen Mehrwert bieten könne oder ob sie nicht vielmehr kontraproduktiv wirken würde.

## IV. Allgemeine Bemerkungen

**ZH** begrüsst den Abschnitt des Gesetzes über die Berechtigung zur Vornahme von Handlungen für eine ausländische Behörde sowie den Abschnitt über die Massnahmen zum Schutz der schweizerischen Souveränität. ZH übt aber Kritik am Abschnitt über die allgemeinen Regeln über die internationale Zusammenarbeit und schlägt dafür verschiedene Änderungen vor. **SZ** schätzt es, dass der Gesetzesentwurf verschiedene Lücken schliesst. **OW** betont die Wichtigkeit, vorbeugende Massnahmen ergreifen zu können, und bewertet die Beschränkung auf subsidiäre Mindeststandards mit dem Verweis auf spezialgesetzliche Regelungen positiv. **NW** zeigt sich sehr kritisch gegenüber dem Entwurf und zwar sowohl bezüglich des Prinzips (das Gesetz wird nur begrenzt zur Anwendung kommen, weil nahezu immer Spezialgesetze vorgehen) als auch wegen zahlreichen als unklar eingestuften Bestimmungen. **BS** meint, dass der Gesetzesentwurf zahlreiche Lücken zu schliessen verspricht, vor allem bei den Berechtigungen zur Vornahme von Handlungen für eine ausländische Behörde. Aufgrund dieses Aspekts bewertet BS das Vorhaben eher positiv, obschon er skeptisch ist gegenüber der Wirksamkeit der Souveränitätsschutzmassnahmen und bezüglich des Risikos einer Überregulierung. **AR** äussert sich positiv zum Vorhaben und verzichtet auf einzelne Bemerkungen. **AG** begrüsst das Vorhaben. **TG** ist ebenfalls einverstanden mit dem Vorhaben, äussert aber gewisse Zweifel bezüglich der Wirksamkeit des Gesetzes. **NE** und **GE** stehen dem Vorhaben mehrheitlich positiv gegenüber. **JU** bemerkt, dass das Vorhaben nicht restlos zu überzeugen vermag; das Gegenrechtsprinzip müsse stärker gesichert werden. Darüber hinaus ist JU der Meinung, dass kein Gesetz die Schweiz gegen Angriffe auf ihre Souveränität schützen kann.

Die **CVP** steht dem Gesetzesentwurf gesamthaft positiv gegenüber, regt aber an, dass das Thema der Unternehmensjuristen geregelt wird. Die **FDP** unterstützt die Grundzüge des Vorhabens. Das Gesetz würde die Grundsätze der Amtshilfe verankern, die damit gewonnene Rechtssicherheit ist willkommen und würde den Rechtsstaat stärken. Die FDP bedauerte es aber, dass die Frage der Unternehmensjuristen nicht geregelt wird. Die **SVP** lehnt das Vorhaben ab, das weder den Schutz der schweizerischen Souveränität gewährleiste noch das Problem der Unternehmensjuristen löse. Die **SP** begrüsst, dass neue Rechtsgrundlagen für die internationale Zusammenarbeit geschaffen werden, und insbesondere dass Bestimmungen vorgesehen sind, mit denen verfassungsunmittelbare Massnahmen vermieden werden können. Die SP schätzt es auch, dass das Gesetz ein präventives Handeln ermöglicht und sich nicht damit begnügt, Souveränitätsverletzungen zu sanktionieren. Sie betont schliesslich die Wichtigkeit, den Datenschutz sicherzustellen und insbesondere Mitarbeitende dann zu schützen, wenn Arbeitgeber über sie betreffende Informationen herausgeben.

**Economiesuisse** steht dem Vorhaben kritisch gegenüber und verweist darauf, dass die Mehrheit der Mitglieder sich gegen das Vorhaben geäussert hätte. Die Kritik wird damit begründet, dass mehrere Bestimmungen unklar sind, und dass das Reziprozitätsprinzip fehlt. Eine Minderheit der Mitglieder verwirft das Projekt weil es die Anliegen der Industrie ungenügend berücksichtigt. Economiesuisse bedauert zudem, dass das Problem der Unternehmensjuristen nicht gelöst wird, und widmet einen Grossteil seiner Stellungnahme diesem Problem. Der **Schweizerische Gewerbeverband (SGV)** begrüsst die Zielsetzung des Gesetzes, stellt sich aber die Frage nach der Wirksamkeit der vorgeschlagenen Massnahmen. Der **Schweizerische Bauernverband (SBV)** steht dem Vorhaben positiv gegenüber. Nach Meinung der **Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg)** fällt der Mehrwert des Vorhabens sehr bescheiden aus. Während sie die Abschnitte zu den Bewilligungen und zu den Souveränitätsschutzmassnahmen eher positiv beurteilt, kritisiert die SBVg den Abschnitt über die allgemeinen Regeln der internationalen Zusammenarbeit; die dort vorgesehenen Regelungen seien oft unklar und würden mehr Fragen aufwerfen als beantworten. Für den

**Schweizerischen Gewerkschaftsbund (SGB)** ist es wichtig, dass die internationale Zusammenarbeit primär durch die Amts- und Rechtshilfe geregelt wird. Die Systematik des Gesetzes beurteilt der SGB wegen des Verhältnisses zwischen den allgemeinen Regeln und den Bestimmungen über die Berechtigungen nach Artikel 271 StGB als verwirrt.

Die **Demokratischen Juristinnen und Juristen der Schweiz** lehnen den Gesetzesentwurf ab, weil er die wirtschaftlichen und politischen Interessen bevorzugt und die Verfahrensrechte der betroffenen Personen benachteiligt.

Die **Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (KSBS)** betont, dass der Anwendungsbereich des Gesetzesentwurfs vor allem die Amtshilfe betreffen würde, weil andere Sachgebiete schon ausreichend reguliert seien.

**SIX** unterstützt das Vorhaben soweit es die Stellung der Schweiz in internationalen Angelegenheiten stärkt. Für die **Treuhand-Kammer** stellt das Vorhaben einen Freibrief für die Übermittlung von Informationen an das Ausland dar. Zudem könnte es den ausländischen Behörden dazu dienen, die Schweiz unter Druck zu setzen. Das Vorhaben sei daher nicht geeignet, die Souveränität zu stärken und weckt trügerische Hoffnungen; zudem kompromittiert es die Rechtssicherheit und die Rechtsweggarantie. **Interpharma** und **SwissHoldings** nutzen ihre Stellungnahmen hauptsächlich dazu, darauf hinzuweisen, dass das Vorhaben keine Lösung für die Probleme der Unternehmensjuristen in US-amerikanischen Verfahren anbietet. Die beiden Vereinigungen verweisen auf Lösungen in anderen Staaten und insistieren darauf, dass die Schweiz den Schutz der Unternehmensjuristen unbedingt regeln müsse. **Scienceindustries** beharrt darauf, dass Innovationen und Geschäftsgeheimnisse zur Erhaltung des Wirtschaftsstandorts Schweiz geschützt werden müssen. Der **Verband der Schweizerischen Uhrenindustrie (FH)** beklagt, dass das Vorhaben die Sorgen der traditionellen Industriezweige der Schweiz nicht ausreichend berücksichtigt; insbesondere schütze es das Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnis nur ungenügend. Nach Meinung von **Felix Dasser (Homburger AG)** wird das Gesetz mehr Probleme schaffen als lösen; er verweist beispielhaft auf das Verhältnis zwischen dem ZSSG und den Spezialgesetzgebungen und auf eine überholte Vorstellung von der Tragweite von Artikel 271 StGB. Die **Universität Bern** betont ebenfalls, dass die Auslegung von Artikel 271 StGB nicht mehr den Entwicklungen in Lehre und Praxis entspricht, sondern vielmehr einen Rückschritt darstellt, der die Interessen von Personen in ausländischen Verfahren beeinträchtigen könnte. Die **Universität Fribourg** lehnt das Vorhaben energisch ab, weil es insbesondere die Anliegen des Rechtsstaats und der betroffenen Privaten den wirtschaftlichen und politischen Interessen opfere; damit komme das Gesetz einer terroristischen Handlung gleich.

## V. Detailbemerkungen

### A. Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden und über den Schutz der schweizerischen Souveränität

#### **Artikel 1**                      **Zweck**

Der Artikel gab zu keiner grundsätzlichen Kritik Anlass. Die **SVP** betont lediglich, dass andere gesetzliche oder staatsvertragliche Regelungen dem ZSSG vorzuziehen hätten. Die **SP** begrüsst, dass der Hauptakzent des Gesetzesentwurfs auf der Kooperationsbereitschaft der Schweiz liegt.

Das **Centre Patronal** begrüsst den Erlass eines Gesetzes über die internationale Zusammenarbeit. Es gäbe ein objektives Bedürfnis nach einem solchen Gesetz, welches die Rechtsstaatlichkeit auf diesem Gebiet verstärkt und Rechtssicherheit bietet. Das **Institut für**

**Internationales Privatrecht und Verfahrensrecht der Universität Bern** zweifelt mit Blick auf litera c daran, dass man innerstaatlichen Massnahmen die schweizerische Souveränität vor Bedrohungen durch ausländische Rechtsordnungen schützen könne; schliesslich habe jeder Staat eine eigene Vorstellung von Inhalt und Umfang der Befugnisse, die er aus der Souveränität ableitet.

### **Artikel 2**                    **Sachlicher Geltungsbereich**

Unter den Kantonen hat sich lediglich **ZH** mit dieser Bestimmung im Detail auseinandergesetzt. Er kritisiert an Absatz 2, dass die Bestimmung unvollständig sei, weil sich vollstreckbare Geld- und Sachforderungen nach ausländischem Recht auch aus anderen Rechtstiteln wie z. B. Urkunden oder Vergleichen ergeben können. Er schlägt deshalb für Absatz 2 eine alternative Formulierung vor<sup>4</sup>.

Die **Schweizerische Bankiervereinigung** weist darauf hin, dass der sachliche Geltungsbereich von jenen Bereichen abgegrenzt werden müsse, für die bereits detaillierte Regelungen bestehen. Vom Geltungsbereich des Gesetzes müssten die Bereich der direkten und indirekten Steuern und die verschiedenen Bereich der Finanzmarktaufsicht ausgenommen sein.

Für die **Treuhand-Kammer** ist die Tragweite des Vorbehalts unklar; insbesondere sei dem Text nicht zu entnehmen, ob nur die „abweichenden“ Spezialregelungen vorbehalten werden oder ob die angesprochenen Rechtsgebiete schlechthin vom Anwendungsbereich des ZSSG ausgeschlossen sein sollen. Sie befürchtet, dass Einschränkungen, die das Bundesgericht zu den Spezialgesetzen formuliert hat, über das ZSSG ausgehebelt werden könnten. Die Treuhand-Kammer erachtet einen allgemeinen Teil des Rechts der Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden an sich für überflüssig stattdessen wären die Regeln über die Zusammenarbeit spezifisch für jedes Sachgebiet in den einzelnen Gesetzen – beispielsweise im Bereiche des Sozialversicherungsrechts – zu regeln. Schliesslich erachtet die Treuhand-Kammer die an den Gesetzgeber gerichtete Mahnung in Absatz 2 für überflüssig und beantragt ihre Streichung.

### **Artikel 3**                    **Persönlicher Geltungsbereich**

Sechs Kantone (**ZH, SO, SH, AG, VD, GE**) haben sich zu dieser Bestimmung und insbesondere zu litera b - geäussert. Einerseits wird begrüsst, dass die verfassungsmässige Befugnis der Kantone zum direkten Behördenverkehr mit dem Ausland gemäss Artikel 56 Absatz 3 BV von der Vorlage unberührt bleibt (**SH**). Andererseits bestehen Unklarheiten, in welchen Fällen das Gesetz auch auf kantonale Behörden Anwendung finden soll (**ZH<sup>5</sup>, VD, GE**) weshalb dazu genauere Aussagen in den Erläuterungen erwartet werden; zudem bliebe ungeklärt, welches Verwaltungsstrafrecht und Datenschutzrecht zur Anwendung kommen soll (**AG**).

Von den Parteien äussert sich lediglich die **CVP** zu dieser Bestimmung; sie begrüsst ausdrücklich die in litera b und c vorgeschlagene Lösung.

---

<sup>4</sup> "Es gilt nicht für die Vollstreckung von Geld- und Sachforderungen, Urteilen und Verfügungen sowie Urkunden und Vergleichen."

<sup>5</sup> Der Kanton Zürich schlägt folgende Alternativformulierung vor: "b. die kantonalen Behörden, soweit das Bundesrecht sie zur direkten Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden berechtigt sie für den Vollzug von Bundesgesetzen zuständig sind:"

Unter den übrigen Vernehmlassungsteilnehmern betonen ebenfalls **SGB** und **scienceindustries**<sup>6</sup> die Wichtigkeit von litera c, wonach auch Private, welche mit ausländischen Behörden zusammenarbeiten, vom Anwendungsbereich erfasst werden.

#### **Artikel 4**      **Verhältnis zu Spezialbestimmungen**

Sieben Kantone haben Bemerkungen zu dieser Bestimmung angebracht (**ZH, BS, SH, SG, AG, VD, GE**). **ZH** streicht die zentrale Bedeutung von Absatz 1 hervor, mit der sichergestellt werde, dass die bewährten Sonderregelungen in Zivil-, Straf- und Verwaltungssachen mit ihren besonderen rechtsstaatlichen Sicherungsmechanismen nicht beeinträchtigt würden. Den subsidiären Charakter des Gesetzes begrüessen auch **BS** und **SH**. **BS** und **AG** weisen auf die Schwierigkeiten hin, das Fehlen von Spezialbestimmungen von einem qualifizierten Schweigen zu unterscheiden. **VD** zufolge würde gerade die Möglichkeit eines qualifizierten Schweigens den Gesetzeszweck verwässern, der darin besteht, eine optimale Kohärenz sicherzustellen. Nach Meinung von **SG** ist der Vorbehalt von spezialgesetzlichen Regelungen normativ irrelevant, weshalb er nur der Information diene. Ähnlich äussert sich **GE**, dem der zweite Satz von Absatz 1 und der ganze zweite Absatz überflüssig erscheint.

Das **Bundesverwaltungsgericht** erwägt, dass in Absatz 1 zweiter Satz auch das Asylrecht erwähnt werden müsste, um insbesondere bezüglich des Datenschutzes der besonderen Schutzbedürftigkeit der betroffenen Personen Rechnung zu tragen. Angesichts der Tatsache dass die Liste sowieso nicht vollständig ist – nicht erwähnt sei beispielsweise das Sozialversicherungsrecht – empfiehlt das Bundesverwaltungsgericht, auf eine Auflistung ganz zu verzichten.

Unter den Parteien hat sich lediglich die **FDP** zu dieser Bestimmung geäussert: Sie vertritt die Meinung, dass nur eine geschriebene spezialgesetzliche Norm vom ZSSG abweichen dürfe und dass eine Abweichung durch qualifiziertes Schweigen nicht zulässig sein soll, weil das Gesetz sonst seinen Zweck nicht erreichen kann, für eine bessere Kohärenz zu sorgen.

Die **Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz** bewertet Artikel 4 als zentrale Bestimmung des Gesetzes, weil diese verdeutlicht, dass das ZSSG seinen Anwendungsbereich vor allem im Bereich der Zusammenarbeit in Verwaltungssachen hat, wobei auch bei der polizeilichen Amtshilfe und bei der Amtshilfe in Steuerangelegenheiten diverse spezialgesetzliche Erlasse und Staatsverträge vorliegen würden, welche dem ZSSG vorgehen.

Das **Centre Patronal** kritisiert, dass die Aussage im Bericht, wonach auch ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers als spezialgesetzliche Regelung gelten könne, vom Gesetzeswortlaut nicht gedeckt sei. Nach seiner Meinung sollten nur ausdrückliche Normen als spezialgesetzliche Abweichungen gelten, andernfalls das Gesetz seine Ziele – Kohärenz sichern, Minimalregeln definieren - nicht erreicht. Entsprechend müsste auch jede Gesetzesbestimmung, die nicht allein der Umsetzung eines Staatsvertrages diene, der keinen Ermessensspielraum anbietet, Wortlaut und Sinn des ZSSG respektieren.

Die **Universität Bern** verweist für die Zivilrechtshilfe auf den Umstand, dass jeder Staat eine eigene Praxis für die Umsetzung der Haager Konventionen entwickelt hat<sup>7</sup>, und stellt die Frage, ob diese Praxis den Vorgaben des ZSSG weichen müsste. Besondere Fragen würden sich mit Blick auf Artikel 10 und 14 ZSSG ergeben (siehe dort).

---

<sup>6</sup> Scienceindustries möchte "Private" durch "natürliche oder juristische Personen" ersetzen.

<sup>7</sup> Zur Illustration wird darauf hingewiesen, dass Artikel 10 Absatz 2 und 4 ZSSG dem Bundesamt für Justiz Befugnisse einräumen würden, die es in der Praxis bei der Zivilrechtshilfe nicht braucht.



## Artikel 5

## Verwaltungsverfahren und Datenschutz

Drei Kantone äussern sich zu dieser Bestimmung (**AG, BS, GE**) und thematisieren die Frage, ob und wie weit das Verwaltungsverfahrensgesetz und das Datenschutzgesetz des Bundes (DSG) aufgrund von Artikel 5 auch für die kantonalen Behörden gelten würden. Fraglich sei zudem ob datenschutzrechtliche Anliegen, welche aus grenzüberschreitender Zusammenarbeit resultieren, dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten oder den kantonalen Aufsichtsstellen unterliegen (**AG**). **BS** folgert daher, dass bei Artikel 5 Nachbesserungsbedarf besteht. Die in Artikel 5 ZSSG i.V.m. Artikel 3 litera b ZSSG statuierte Anwendbarkeit des DSG auf Datenbearbeitungsvorgänge, die kantonale Behörden vornehmen, wenn sie vom Bundesrecht zur direkten Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden ermächtigt sind, würde die in der Verfassung verankerten Vorgaben bezüglich der Regelungskompetenzen im Bereich des Datenschutzrechts verletzen. Auch wenn kantonale Behörden gestützt auf Bundesrecht Personendaten ins Ausland bekannt geben, werden sie damit keine Bundesorgane im Sinne des DSG. Vielmehr gelten für solche Vorgänge die formellen Datenschutzbestimmungen des jeweiligen kantonalen (Informations- und) Datenschutzgesetzes. Die materiellen Bestimmungen, welche entweder die Bekanntgabe selbst vorsehen oder zumindest die Aufgaben umschreiben, zu deren Erfüllung die Daten bekanntgegeben werden sollen, finden sich indessen im von Artikel 3 litera b ZSSG erwähnten Bundesrecht, welches die kantonalen Behörden zur Zusammenarbeit mit dem Ausland ermächtigt. Um diesen in der Verfassung verankerten Vorgaben bezüglich der Regelungskompetenzen im Bereich des Datenschutzrechts Rechnung zu tragen, schlägt **BS** vor, Artikel 5 in zwei Absätze aufzuteilen, wovon einer wie folgt lauten soll<sup>8</sup>:

*"Die Bearbeitung von Informationen nach diesem Gesetz unterliegt dem Datenschutzrecht des Bundes und der Kantone."*

Von den Parteien erachtet die **CVP** die Präzisierung, dass das Verwaltungsverfahrensgesetz sowie das Datenschutzgesetz auf alle Handlungen, unter Vorbehalt der Spezialbestimmungen, anwendbar sind, als notwendig. Die **FDP** wollen die Bestimmung und ihre Sachüberschrift um Aussagen zur Strafbarkeit ergänzen; ein zweiter Absatz müsste präzisieren, dass jede Verletzung von Spezialbestimmungen gemäss Artikel 4 nach Massgabe der einschlägigen Bestimmungen – insbesondere Artikel 271, 273 und 299 StGB sowie Artikel 47 BankenG und Artikel 43 BEHG – strafbar wäre. Schliesslich müsste nach Meinung der FDP auch die Unternehmensjuristen vom Berufsgeheimnis miterfasst werden, wie dies die Motion 07.3281 verlangt hat. Diese müssten demnach in der Liste jener Berufe aufgenommen werden, welche sich auf ein Zeugnisverweigerungsrecht nach Artikel 321 Ziffer 1 StGB berufen können; entsprechend wären Artikel 171 Absatz 1 und Artikel 264 Absatz 1 litera d StPO, Artikel 160 Absatz 1 litera b ZPO, Artikel 51a Bundesgesetz über den Zivilprozess, Artikel 13 Absatz 1<sup>bis</sup> VwVG und Artikel 46 Absatz 3 VStrR zu ändern. Alternativ könnte das Berufsgeheimnis der Unternehmensjuristen in einem schweizerischen Anwaltsgesetz geregelt werden, wie es von der Motion 12.3372 gefordert wird.

Die **Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz** merkt mit Bezug auf das IRSG und das BEHG an, dass das DSG nicht anwendbar ist.

Für die **Treuhand-Kammer** zeigen die Erläuterungen, in welchem Masse Interpretationsbedarf geschaffen wird, wenn neue Normen in bestehende Regelungsgefüge eingebaut werden; damit belegen sie, dass die internationale Zusammenarbeit sachgerecht ausschliesslich in Spezialgesetzen geregelt werden kann.

<sup>8</sup> Die Formulierung ist aus Artikel 2 Absatz 3 des Bundesgesetzes vom 12. Juni 2009 über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und denjenigen der anderen Schengen-Staaten (SR 362.2) übernommen.

**Interpharma** und **Swiss-American Chamber of Commerce** nehmen – u.a. unter Hinweis auf Artikel 10 des neuen Patentanwaltsgesetzes – das Thema des Anwaltsgeheimnisses für Unternehmensjuristen auf und formulieren je einen identischen Ergänzungsvorschlag für Artikel 5:

<sup>1</sup>...(unverändert)

<sup>2</sup> *Die Bestimmungen des Strafgesetzbuches, namentlich Artikel 271, 273 und 321 StGB, sowie die Strafbestimmungen des Bankengesetzes und des Börsengesetzes, namentlich Artikel 47 BankG sowie Artikel 43 BDHG, sind anwendbar, soweit dieses Gesetz oder die Spezialbestimmungen gemäss Artikel 4 keine abweichende Regelung vorsehen."*

Dazu wären – wie auch von der **FDP** gefordert – Artikel 321 Ziffer 1 StGB, Artikel 171 Absatz 1 und 264 Absatz 1 litera d StPO, Artikel 160 Absatz 1 litera b ZPO, Artikel 51a des Bundesgesetzes über den Bundeszivilprozess, Artikel 13 Absatz 1<sup>bis</sup> VwVG sowie Artikel 46 Absatz 3 VStrR entsprechend zu ändern<sup>9</sup>. Das wäre ein weiterer konsequenter Schritt zum Schutz des Anwaltsgeheimnisses, der eine Angleichung an das US-amerikanische "In-House Counsel Client Privilege" bringen würde.

Die **Swiss-American Chamber of Commerce** betont die Wichtigkeit, dass das Gesetz nicht als sogenanntes "Blocking Statute" wahrgenommen wird, die in der US-amerikanischen Gerichtspraxis unberücksichtigt bleiben. Diese Frage sei gutachterlich zu klären.

#### **Artikel 6** **Beratung und Koordination**

Vier Kantone bringen zu dieser Bestimmung Bemerkungen an: Während **AG** bemängelt, dass es unklar sei, ob sich die Beratung auch auf kantonale Behörden erstreckt, nehmen **GE** und **SZ** an, dass sich auch kantonale Behörden, die Kontakte mit ausländischen Behörden haben, vom Bundesamt für Justiz beraten lassen können. **ZH** schlägt dafür die folgende Klarstellung im Gesetzestext vor:

*"Das Bundesamt für Justiz berät die anderen Dienststellen der Bundesverwaltung im Bereich der internationalen Zusammenarbeit und stellt die Koordination sicher. Es berät ferner die kantonalen Behörden im Bereich der internationalen Zusammenarbeit, soweit sie für den Vollzug von Bundesgesetzen zuständig sind."*

Das Anliegen, dass auch die Kantone die Beratung des Bundesamtes für Justiz in Anspruch nehmen können wird vom **Verband der Schweizerischen Uhrenindustrie (FH)** ausdrücklich unterstützt.

#### **Artikel 7** **Grundsätze**

**BS** wirft Artikel 7 bis 9 ZSSG eine ungenügende Normdichte vor: Verfügt eine Behörde in ihrem «Spezialgesetz» über keine Bestimmungen zum Austausch von Personendaten mit dem Ausland, so statuiert Artikel 7 lediglich, dass ein Austausch stattfinden darf und Artikel 9 umschreibt, auf welchen Wegen dieser Austausch vonstatten gehen soll. Eine solche subsidiäre "Grundsatz-Regelung" kann aber das Fehlen von spezialgesetzlichen Regelungen nicht kompensieren<sup>10</sup>. Auch Artikel 8 schaffe dafür keine Abhilfe, weil bereits das formelle

<sup>9</sup> Für diese Bestimmungen werden konkrete Textvorschläge unterbreitet.

<sup>10</sup> Zur Illustration verweist BS auf die Situation der kantonalen Migrationsbehörde: Artikel 98 Absatz 1 des Ausländergesetzes überträgt alle Aufgaben, die nicht ausdrücklich anderen Bundesbehörden oder den kantonalen Behörden vorbehalten sind, dem Bundesamt für Migration (BFM). Mangels

Datenschutzrecht vorsieht, dass Informationen nur zur Aufgabenerfüllung ausgetauscht werden dürfen, wobei die Aufgaben aber in themenspezifischen Gesetzen festgehalten sein müssen. Die Kontrolle, ob das ausländische Datenschutzrecht den schweizerischen Standards entspricht, kann zudem je nach Empfängerstaat eine grosse Herausforderung darstellen und für schweizerische Behörde wird es nahezu unmöglich sein, zu prüfen, ob die Informationen von der ausländischen Behörde tatsächlich nicht bzw. nur mit Zustimmung der schweizerischen Behörden weitergegeben werden. Für **BS** ist es daher unumgänglich, dass die jeweiligen Spezialgesetze sukzessive mit Bestimmungen über den Austausch von Informationen mit ausländischen Behörden ergänzt und dort "möglichst konkrete Ablaufschemata, Voraussetzungen etc." festgelegt werden.

Zwei weitere Kantone äussern sich zu Artikel 7: **ZH** bewertet Absatz 2 deshalb als zentral, weil sie den schweizerischen Behörden den nötigen Handlungsspielraum gegenüber ausländischen Behörden und Privaten sichert. **SO** seinerseits begrüsst die Verankerung des Grundsatzes, wonach schweizerische Behörden mit ausländischen zusammenarbeiten, sofern ein Gesetz oder völkerrechtlicher Vertrag dies nicht ausschliesst. Kombiniert mit dem Vorbehalt spezialgesetzlicher Bestimmungen wird auch gewährleistet, dass in heiklen Bereichen weiterhin Spezialbestimmungen mit strengeren Voraussetzungen für die internationale Zusammenarbeit erlassen werden können.

Von den Parteien begrüssen **CVP** und **SVP** ausdrücklich die Klarstellung, dass das Gesetz keinen Anspruch auf Kooperation mit einer ausländischen Behörde einräumt. Die **SVP** erachtet es auch als nützlich, dass schweizerische Behörden von Fall zu Fall „spontan“ mit ausländischen Behörden zusammenarbeiten können. Sie hält indessen die Pflicht der ausländischen Behörde zur Respektierung des Amtsgeheimnisses für wirkungslos, da die schweizerischen Behörden die unerlaubte Weitergabe von Informationen nicht verhindern können. Die **SP** befürwortet die Grundhaltung, wonach Behörden immer international kooperieren, ausser wenn es explizit gesetzlich oder vertraglich anders geregelt ist.

Für die **Schweizerische Bankiervereinigung** stellt Artikel 7 einen eigentlichen Paradigmenwechsel dar: Der bisherige Grundsatz, wonach internationale Zusammenarbeit nur auf staatsvertraglicher oder gesetzlicher Grundlage erfolgt, wird abgelöst von einer grundsätzlichen Zulässigkeit der Zusammenarbeit und zwar ohne Prüfung des Gegenrechts. Damit müsste aber beim Fehlen einer staatsvertraglichen oder gesetzlichen Regelung abgeklärt werden, ob eine echte, durch das vorliegende Gesetz auszufüllende Lücke besteht oder ob der Gesetzgeber durch qualifiziertes Schweigen eine Zusammenarbeit eben gerade ausschliessen wollte.

Für die **SVR** geben die allgemeinen Regeln von Artikel 7 ff. zwar zu keiner besonderen Bemerkung Anlass, weil sie den gewöhnlichen Grundsätzen entsprechen, die explizit oder implizit auch in den bisher geltenden Spezialgesetzgebungen gelten. Damit schafft das ZSSG aber Rechtsklarheit und es leistet eine nützliche Auslegungshilfe für die Spezialgesetze.

Nach Meinung der **Treuhand-Kammer** ist Artikel 7 Absatz 2 ungeeignet, Druckversuchen ausländischer Behörden auf schweizerische Behörden einen Riegel zu schieben.

---

einer ausdrücklichen Ermächtigung für die Kantone müssten demnach alle Anfragen von ausländischen Behörden betreffend migrationsrechtliche Sachverhalte an das BFM weitergeleitet werden, was bei einfachen Adress- oder Bewilligungsauskünften nicht praktikabel ist. Im Bereich der Einwohnerkontrolle fehlt eine bundesrechtliche Berechtigung zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gänzlich.

Zum Thema der spontanen Amtshilfe wünscht sich die **Universität Basel**, dass deren spezifische Voraussetzungen und ihre Schranken präzise – beispielsweise analog zu Artikel 67a IRSG – normiert würden.

**Scienceindustries** ihrerseits möchte, dass eine spontane Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden nur in begründeten Fällen von den schweizerischen Behörden angestrebt werden soll. Zudem sei Absatz 3 zu wenig differenziert. Vorgeschlagen werden folgende Änderungen der Absätze 1 und 3:

*"<sup>1</sup> Schweizerische Behörden arbeiten mit ausländischen Behörden zusammen, sofern ein Gesetz oder ein völkerrechtlicher Vertrag dies nicht ausschliesst; die Zusammenarbeit erfolgt auf begründetes Ersuchen der schweizerischen Behörden oder einer ausländischen Behörde.*

*<sup>3</sup> Beschwerde gegen das Ersuchen einer schweizerischen Behörde um internationale Zusammenarbeit ist im Rahmen des BGG (SR 173.110) möglich."*

Auch der **Verband der Schweizerischen Uhrenindustrie (FH)** geht davon aus, dass die schweizerische Behörde begründen können muss, weshalb sie spontane Amtshilfe leisten will. Er opponiert zudem gegen den Ausschluss der Beschwerdemöglichkeit, weil ein betroffenes Unternehmen frühzeitig verhindern können muss, dass vertrauliche Informationen zugänglich gemacht werden.

Die **Universität Bern** weist darauf hin, dass in Zivilsachen unter bestimmten Voraussetzungen die gerichtliche Beschwerde gegen die Weigerung, einem ausländischen Ersuchen Folge leisten zu wollen, wie auch gegen die Gewährung der Rechtshilfe möglich ist<sup>11</sup>. Artikel 7 ist daher zu restriktiv für den Bereich der Zivilsachen und – abhängig von der Auslegung, die man Artikel 4 Absatz 2 gibt – problematisch.

## **Artikel 8** *Voraussetzungen und Bedingungen der Zusammenarbeit*

Zu dieser Bestimmung äussern sich vier Kantone (ZH, BS, TI und VD). **ZH** setzt sich detailliert mit der gesamten Bestimmung auseinander und formuliert für alle drei Absätze Änderungsvorschläge. Demnach soll zuerst Absatz 1 um die zusätzliche Bedingung ergänzt werden, nach der die Übermittlung von nicht öffentlich zugänglichen Informationen an ausländische Behörden die Zustimmung der betroffenen Personen voraussetzt. Zur Begründung wird ausgeführt, dass eine schweizerische Behörde auch heikle Informationen über bestimmte Unternehmen oder Privatpersonen – z.B. Geschäftsgeheimnisse oder Informationen über ein Fehlverhalten – an ausländische Behörden übermitteln, ohne dass diese an irgendwelche staatsvertraglichen Vorgaben zum Umgang mit den Informationen gebunden sind. Sind solche Informationen einmal im Besitz einer ausländischen Behörde, können sie rasch in die Hände ausländischer Zivilkläger, Strafbehörden oder Verwaltungsstrafbehörden gelangen – zumal das Akteneinsichtsrecht Dritter in verschiedenen Staaten wesentlich grosszügiger gewährt wird als in der Schweiz. Die Bedingung, dass die ausländische Behörde die übermittelten Informationen nur mit Zustimmung der schweizerischen Behörde weitergeben oder veröffentlichen darf, bietet diesbezüglich keinen hinreichenden Schutz. Zum einen besteht die Gefahr, dass Verwaltungsbehörden eine solche Zustimmung erteilen, ohne sich der möglichen Konsequenzen für die betroffenen Personen vollumfänglich bewusst zu sein; zum anderen entzieht es sich grundsätzlich der Kontrolle der schweizerischen Behörden, ob eine ausländische Behörde die Bedingung der Nichtweitergabe von Informationen auch tatsächlich einhält. Falls eine ausländische Behörde Informationen trotz fehlender Zustimmung der

---

<sup>11</sup> Es wird dafür auf BGE 132 III 291 E. 1.3 verwiesen.

schweizerischen Behörde an Dritte weitergeben sollte, hätte die Schweiz dagegen letztlich auch keine hinreichende Handhabe. Zwar könnte die Schweiz im Sinne einer Retorsionsmassnahme vom künftigen Informationsaustausch mit diesem Staat absehen; im konkreten Einzelfall wäre dann aber der Schaden für die betroffene Person bereits eingetreten. Aus diesen Überlegungen soll Absatz 1 – inspiriert von der Praxis der schweizerischen Wettbewerbsbehörden in Fusionskontrollverfahren – wie folgt ergänzt werden:

*"d. Soweit sich die Informationen auf bestimmte oder bestimmbare Personen beziehen und nicht öffentlich zugänglich sind, haben die betroffenen Personen der schweizerischen Behörde vorgängig ihre Zustimmung zur Übermittlung erteilt."*

In Absatz 2 sollte das Gegenrecht als zwingende Voraussetzung vorgesehen werden; ein Anliegen, das auch **VD** teilt. **ZH** schlägt daher folgende Formulierung vor:

<sup>12</sup>*"Die schweizerischen Behörden sehen von einer Zusammenarbeit ab, wenn kein Gegenrecht gewährt wird."*

Schliesslich sind nach Auffassung von **ZH** die Ausschlussgründe von Absatz 3 zu eng umschrieben. Eine Zusammenarbeit sollte generell ausgeschlossen sein, wenn im ausländischen Staat die Beachtung von Verfahrensgarantien wie z. B. des Verbots der Doppelbestrafung (ne bis in idem) nicht sichergestellt ist oder z. B. eine politische Verfolgung droht. Gleicher Meinung ist auch **VD**. Die Zusammenarbeit sollte deshalb bereits dann ausgeschlossen sein, wenn der Rechtsschutz im ausländischen Staat "ungenügend" ist, und nicht erst dann, wenn er "offensichtlich ungenügend" ist. Absatz 3 wäre daher wie folgt zu formulieren:

*"b. der Rechtsschutz im ersuchenden Staat ungenügend ist;"*

**BS** weist darauf hin, dass Artikel 8 Absatz 1 litera b und c nur einen begrenzten Schutz vor einem allfälligen Missbrauch der ins Ausland übermittelten Daten bzw. vor einer Verwendung der Daten, die über den vereinbarten Rahmen hinaus geht. Insbesondere bei der Übermittlung von besonders schützenswerten Personendaten wiegt das Risiko der zweckwidrigen Verwendung besonders schwer. Es sei daher richtig und zu begrüssen, wenn in Absatz 3 Ausschlussgründe für die Verweigerung der Zusammenarbeit formuliert werden. Allerdings müssten bereits Zweifel am Rechtsschutz zu einer vertieften Abklärung führen, andernfalls droht neben einer Verletzung der informationellen Selbstbestimmung als Teil des Persönlichkeitsrechts auch eine Unterminierung der verfassungsmässig garantierten Verfahrensrechte. In den Erläuterungen müsste die unglückliche Relativierung des Begriffs des ungenügenden Rechtsschutzes gestrichen werden. Für die Praxis empfiehlt **BS** detaillierte Listen o.ä. zum Rechtsschutzniveau jener Datenempfängerstaaten, von welchen regelmässige Anfragen zu erwarten sind. Solche Listen würden die Einzelfallabwägung erleichtern, die Rechtssicherheit erhöhen und die Verwaltungspraxis vereinheitlichen.

Weiter kann **BS** in Absatz 3 keinen eigenen Regelungsgehalt erkennen und schlägt vor, auf den Begriff der Souveränität zu verzichten. Mit diesem Verzicht könnte überdies erreicht werden, dass der Begriff der Souveränität im Gesetz nur in seiner völkerrechtlichen und nicht in seiner innenpolitischen Bedeutung verwendet würde.

Für **TI** sollte die im erläuternden Bericht erwähnte Möglichkeit, dass die Schweiz Garantien für die Nichtweitergabe von Informationen verlangen könne, ausdrücklich im Gesetz verankert werden.

Unter den Parteien begrüsst die **CVP** die Verankerung der Grundprinzipien betreffend die internationale Zusammenarbeit ausdrücklich. Sie ist der Meinung, dass der Schweiz grundsätzlich Gegenrecht bei vergleichbaren Ersuchen gewährt werden muss. Ähnlich sieht es die **FDP**, die Wert darauf legt, dass die Zusammenarbeit bei fehlendem Gegenrecht zu verwei-

gern ist; unerlaubte Beweisausforschungen sind strikte zu verhindern. Die **SP** wiederum will sichergestellt haben, dass die Ansprüche des Legalitätsprinzips im Verwaltungshandeln auch von der in Betracht kommenden ausländischen Behörde erfüllt sein müssen. Sie fordert daher die folgende Präzisierung bei Artikel 8 Absatz 1 litera a:

*"Die ausländische Behörde verwendet die Informationen zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben."*

Ebenso sei Absatz 3 litera b. in Anbetracht der zwingenden Notwendigkeit des Rechtsschutzes wie folgt zu präzisieren:

*"der Rechtsschutz im ersuchenden Staat offensichtlich ungenügend ist."*

Der **Schweizerische Gewerbeverband** betont die zentrale Bedeutung des Reziprozitätsprinzips im zwischenstaatlichen Verkehr und erwartet, dass „Fishing“-Operationen und Datendiebstähle nicht geduldet werden.

Auch die **Schweizerische Bankiervereinigung** will, dass bei fehlendem Gegenrecht die Zusammenarbeit verweigert werden muss. Gleiches gilt, wenn die ausländische Behörde das Amtsgeheimnis beispielsweise dadurch nicht wahrt, dass sie Informationen zum Nachteil der schweizerischen Behörde an Medien weitergibt.

Der **Schweizerischer Gewerkschaftsbund** schliesst sich den beiden Forderungen der SP an und formuliert identische Textvorschläge für die zwei genannten Bestimmungen. Zusätzlich sollte in Absatz 3 neu auch die Wahrung berechtigter Interessen einer grossen Zahl von in der Schweiz wohnhaften Personen als Verhinderungsgrund der Zusammenarbeit eingefügt werden.

Die **Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz** erachtet es als rechtsstaatlich überzeugender, wenn von einer Zusammenarbeit abgesehen wird, falls kein Gegenrecht gewährt würde. Absatz 3 wird mit Bezug auf den Rechtsschutz und im Vergleich zu Artikel 2 IRSG indessen als viel zu "elastisch" kritisiert; Verfahrensgarantien wie ne bis in idem müssten ebenso gewährleistet sein wie der Schutz vor politischer Verfolgung, wie dies in Artikel 2 litera b IRSG vorgesehen ist.

Die **Treuhand-Kammer** kritisiert, dass die Norm zu offen formuliert ist und den Anforderungen des Bestimmtheitsgebots nicht genügt. Insbesondere beim Gegenrechtserfordernis (Absatz 2) seien Konkretisierungen angezeigt. Das Gegenrecht ist in der Behördenpraxis weitreichend zur Leerformel verkommen, indem nur auf den Bestand ausländischer Normen, nicht aber auf die empirische Erfahrung mit den einzelnen Ländern abgestellt wird. Seine Existenz wird oft wohlwollend vermutet. Absatz 3 wiederhole schliesslich geltende Selbstverständlichkeiten und wäre Zündstoff im Verhältnis zu Staaten, deren Rechtsschutz als „offensichtlich ungenügend“ bewertet würde.

Die **Universität Basel** wünscht, dass die Sachüberschrift "Bedingungen" lauten sollte. Weiter soll die Zweckbindung in Absatz 1 litera a mit folgender Formulierung präziser gefasst werden:

*"Die ausländische Behörde gibt die ausdrückliche Zustimmung oder bietet implizit Gewähr, die Unterstützungsleistung nur zur Erfüllung bestimmter, möglichst präzise festgelegter Zwecke zu verwenden."*

Analog zu Artikel 80p IRSG sollte eine Möglichkeit und allenfalls eine Pflicht der schweizerischen Behörde vorgesehen werden, bei Unsicherheiten über die Wahrung der Schranken Zusicherungen von der ausländischen Behörde einzuholen.

Aus Sicht von **scienceindustries** müssen die wirtschaftlichen und schützenswerten Interessen explizit als Kriterien für eine Verweigerung der Zusammenarbeit aufgeführt werden, wofür Absatz 3 litera a wie folgt zu ändern wäre:

*"die Souveränität, die Sicherheit, die öffentliche Ordnung, elementare Verfahrensgarantien, wirtschaftliche und schützenswerte oder andere wesentliche Interessen der Schweiz beeinträchtigt werden könnten;"*

Der **Verband der Schweizerischen Uhrenindustrie (FH)** erachtet die Formulierung von Artikel 8 als wenig kohärent, weil die Aspekte von Absatz 1, die sich nur auf die Datenweitergabe beziehen, auch Gründe für die Verweigerung der Zusammenarbeit nach Absatz sein müssten. Die Zustimmung zu einer allfälligen Datenweitergabe (Abs. 1 litera c) muss zwingend im Voraus erteilt werden. In Absatz 3 litera c wären wirtschaftliche Interessen ausdrücklich zu nennen. Es könnte zudem angezeigt sein, das frühere Verhalten einer ausländischen Behörde mit zu berücksichtigen, um die Zusammenarbeit verweigern zu können, wenn die ausländische Behörde die gesetzlichen Vorgaben nicht respektiert hatte.

### **Artikel 9** *Formen der Zusammenarbeit*

**TI** regt für litera a an, dass für den Austausch von besonders schutzwürdigen Personendaten die Bedingungen von Artikel 6 DSG eingehalten werden müssen

Für das **Bundesverwaltungsgericht** wäre im erläuternden Bericht nicht nur auf Artikel 6 DSG, sondern auch auf Artikel 97 AsylG hinzuweisen.

Die **Schweizerische Bankiervereinigung** betont, dass Sachverhalte nicht mit Zwangsmassnahmen abgeklärt werden dürfen. Das hat auch Auswirkungen auf Artikel 12 Absatz 2: Auch wenn auf Begehren der ersuchenden Behörde ausländische Verfahrensformen angewandt oder berücksichtigt werden können, muss allen Beteiligten klar sein, dass selbst in einem solchen Fall keine – im ausländischen Recht vorgesehenen – Zwangsmassnahmen ergriffen werden dürfen.

Die **Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz** begrüsst die spezielle Aufführung der Zustellung von Dokumenten. Der Begriff "Abklärung von Sachverhalten" sei indes viel zu offen formuliert, was im Bereich der Amtshilfe in Verwaltungssachen, in welchem keine durchgehende spezialgesetzliche Regelung besteht und vielfach auch keine Spezialisten mit Untersuchungserfahrung vorhanden sind, zu unverhältnismässigen Vollzugshandlungen führen könnte. Der im Erläuternden Bericht aufgeführte Hinweis, dass förmliche Beweiserhebungen oder andere Massnahmen zur Erlangung von gerichtsverwertbaren Beweismitteln nicht erfasst seien, bedarf einer präziseren Verankerung im Gesetz selber.

**Scienceindustries** lehnt die Rechtsumsetzung durch ausländische Behörden in der Schweiz ab, sofern diese nicht durch ein Gesetz oder einen völkerrechtlichen Vertrag ausdrücklich zugelassen ist. Weiter bewertet scienceindustries den umfassenden Austausch von Informationen in litera a als sehr kritisch. Aufgrund der fehlenden Definition von „Informationen" muss davon ausgegangen werden, dass diese Daten, Dokumente, Berichte, Schriftstücke, Aufzeichnungen in elektronischer und in Papierform beinhalten können. Da zudem der Begriff der "Personendaten" nicht klar ist, ist zu befürchten, dass ein Austausch schützenswerter Personendaten die Unternehmen, die in scienceindustries zusammen geschlossen sind, in der Planung der Reisetätigkeiten beeinträchtigen könnte. Scienceindustries geht daher davon aus, dass der Austausch von schützenswerten Personendaten sehr restriktiv gehandhabt wird. Weiter lehnt scienceindustries Inspektionen ausländischer Behörden kategorisch ab, solange diese nicht im Interesse der inspizierten Unternehmen sind, wie dies der Fall ist, wenn im Ausland Bewilligungen oder Zulassungen beantragt werden. Abkommen über die

gegenseitige Anerkennung gleichwertiger Standards wären Inspektionen durch ausländische Behörden zu bevorzugen. Aus diesen Überlegungen schlägt scienceindustries folgende Änderungen in litera a und g vor:

*"a. Entgegennahme und Übermittlung von Auskünften einschliesslich Personendaten, falls diese im Zusammenhang mit Widerhandlungen gegen schweizerisches Recht stehen:*

*g. Durchführung von Inspektionen durch zuständige schweizerische Behörden auf Ersuchen von ausländischen Behörden;"*

Der **Verband der Schweizerischen Uhrenindustrie (FH)** weist auf die Erfahrungen im Rahmen von Freihandelsabkommen hin. Die gestützt darauf erfolgten Inspektionen von Geschäftsräumen in der Schweiz haben sich als besonders delikat erwiesen. Inspektionen sollten daher nur dann eine zulässige Form der Zusammenarbeit sein, wenn sich in den Spezialerlassen formell vorgesehen sind; eine Verordnung des Bundesrates oder eine Verfügung nach Artikel 16 dürfte dafür nicht genügen.

Die **Universität Freiburg** äussert sich ausführlich und sehr kritisch zu litera a., den die Weitergabe von besonders schützenswerten Personendaten erlauben soll. Diese Möglichkeit ist höchst problematisch, zumal der Grundsatz der Gegenseitigkeit faktisch aufgegeben wird und die zwingenden Ablehnungsgründe nach Artikel 8 Absatz 3 stark beschränkt sind. Zusammen mit den weitgehenden Mitwirkungspflichten der betroffenen Personen (Art. 14) und dem sehr schwach ausgestalteten Rechtsschutz führe das nicht nur zu einer gravierenden Schwächung der betroffenen Privaten gegenüber dem Staat, sondern auch zu einer Schwächung der Schweiz gegenüber anderen Staaten, weil damit "Tür und Tor geöffnet [werden] für eine inflationäre Kooperationserwartung, die den Staat (und vom Staat verpflichtete Private) letztlich erpressbar und zur langen Hand ausländischer Interessen macht".

## **Artikel 10                      Zustellung amtlicher Dokumente**

Mehrere Kantone haben diese Bestimmung einlässlich kommentiert und teilweise substantielle Änderungsideen formuliert. So begrüssen es **ZH** und **SO** ausdrücklich, dass mit Artikel 10 ein Lücke in Verwaltungssachen geschlossen wird. **ZH** hält indessen den Begriff "amtliche Dokumente" für konkretisierungsbedürftig und verlangt dafür Präzisierungen in einer (Vollzugs-)Verordnung. Weiter würden für **ZH** Wortlaut und Erläuterungen zu Absatz 1 Zweifel aufkommen lassen, ob für Verfügungen in Steuersachen, insbesondere für Veranlagungsverfügungen ausländischer Steuerbehörden, eine direkte Zustellung an Personen in der Schweiz zulässig ist oder nicht. Zur Klärung wird folgende Ergänzung vorgeschlagen:

*"<sup>1</sup> [...] Verfügungen in Steuersachen werden immer auf diplomatischem Weg zugestellt."*

In Absatz 2 schlägt **ZH** für die Frage, welche Amtssprache gemeint sein könne, folgende Präzisierung vor:

*"<sup>2</sup> Empfänger und Empfängerinnen in der Schweiz können die Annahme amtlicher Dokumente verweigern, die nicht in einer Amtssprache ~~des Bundes~~ ihres Wohnsitz- bzw. Sitzkantons abgefasst sind. [...]"*

**SO** wünscht eine restriktive Handhabung der Möglichkeit rein postalischer Zustellung ausländischer amtlicher Dokumente in die Schweiz zu fordern; zum Schutz der inländischen Bevölkerung der diplomatische Weg immer dann beschritten werden müsste, wenn Rechts-



positionen auf dem Spiel stehen. Weitergehende Zugeständnisse an ausländische Staaten ohne entsprechendes Gegenrecht sind nicht angezeigt.

**BS** hat grundsätzliche Bedenken zum Ausdruck gebracht. Einerseits würden die Regelungsadressaten der einzelnen Absätze wechseln. Sich im Gesetz an die ausländische Behörde zu richten, was in Absatz 1 geschieht, widerspricht der Dogmatik des Völkerrechts. Daher sollte die direkte Zustellung auch zukünftig nur zulässig sein, wenn sie eine völkerrechtliche Grundlage in einem bi- oder multilateralen Abkommen hat. Weiter konstatiert BS einen Widerspruch zwischen Gesetzeswortlaut und Erläuterungen: Im Bericht würde ausgeführt, dass der Begriff der amtlichen Dokumente Urteile und Verfügungen umfassen könne, und dass von der direkten Zustellung jene Dokumente ausgenommen seien, welche empfindliche oder schwerwiegende Eingriffe in die Rechtsposition der Empfängerin oder des Empfängers beinhalteten. Gemäss Gesetzestext seien von der direkten Zustellung sämtliche "Dokumente, die Eingriffe in die Rechtsposition der Empfängerin oder des Empfängers bewirken, Pflichten auferlegen oder Zwangsmassnahmen androhen" ausgenommen. Diese Voraussetzungen sind indessen in der Regel bei Verfügungen und Urteilen erfüllt, denn hier wird gemäss geltender Praxis davon ausgegangen, dass bereits dann ein „Eingriff in die Rechtsposition“ vorliegt, wenn aufgrund einer Zustellung die Rechtsmittelfrist zu laufen beginnt. BS regt daher an, entweder den Bericht anzupassen oder Artikel 10 mit den Begriffen "empfindlichen oder schwerwiegenden Eingriffen" zu präzisieren. Sachlich befürwortet BS jedoch die Beibehaltung der heutigen Praxis, wonach das Fehlen einer expliziten staatsvertraglichen Vereinbarung auf das Verbot der direkten Zustellung schliessen lässt. Für BS ist schliesslich unklar, welche eigenständige Bedeutung Absatz 5 haben soll. Die Delegation in litera a scheint überflüssig angesichts der Tatsache, dass der Grundsatz der direkten Zustellung ja bereits in Absatz 1 festgehalten wird.

**TG** stellt die Frage, ob im Zusammenhang mit der Zustellung amtlicher Dokumente in Bereichen, in denen die kantonalen Behörden gemäss Artikel 3 litera b zuständig sind, ebenfalls das Bundesamt für Justiz als Zentralstelle gilt oder ob diese Funktion nicht eine kantonale Stelle wahrnehmen müsste.

**TI** verlangt, dass das Gesetz die im Bericht thematisierte Frage ausdrücklich regelt, wie im Falle einer versuchten Zustellung von amtlichen Dokumenten, die nicht in einer Amtssprache des Bundes abgefasst sind, vorzugehen sei.

Für **GE** bedingt diese Bestimmung eine regelmässige Information der Kantone durch den Bund.

Zwei der eidgenössischen Gerichte haben sich detailliert mit dieser Bestimmung auseinandergesetzt: Das **Bundesgericht** erachtet es als prüfenswert, ob Gerichtsakten, die einzig verlangen, ein Zustelldomizil zu verzeigen, vom Verbot der direkten Zustellung auszunehmen seien, was auf der Grundlage von Absatz 5 auch auf dem Verordnungsweg möglich wäre. Wenn die Schweiz Zustellungen ausländischer Gerichte nicht mehr als Souveränitätsverletzung qualifiziert, liesse sich im Gegenzug mit guten Gründen die Meinung vertreten, dass schweizerische Gerichte die Aufforderung zur Domizilverzeigung an Prozessbeteiligte auch in Staaten direkt postalisch zustellen könnten, die das Europäische Übereinkommen nicht ratifiziert haben, solange der ausländische Staat nicht opponiert.

Das **Bundesverwaltungsgericht** weist darauf hin, dass das Bedürfnis nach einer Erleichterung der Zustellung auch für schweizerische Behörden besteht; es würde es daher begrüssen, wenn die Zustellung ins Ausland erleichtert und nicht mehr wie heute grundsätzlich auf diplomatischem Wege geschehen müsste. Das Bundesverwaltungsgericht würde es ausdrücklich begrüssen, wenn der Bundesrat gestützt auf Absatz 5 und in Ergänzung zum Eu-

ropäischen Übereinkommen vom 24. November 1977 über die Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen im Ausland solche Verträge abschliessen würde. Ähnlich wie der Kanton BS weist das Bundesverwaltungsgericht auf einen Widerspruch zwischen Wortlaut und Erläuterungen zu Absatz 1 hin: Wenn das Gesetz wirklich eine neue Weichenstellung vornehmen soll, müsse im Gesetz ausdrücklich vorgesehen werden, dass die diplomatische Zustellung einzig in den Konstellationen stattfinden soll, in welchen "empfindliche oder schwerwiegende Eingriffe" in die Rechtsposition des Empfängers drohen. Mit einer solchen Formulierung sollte es möglich werden, Einladungen zur Bezeichnung eines Zustellungsdomizils rechtsgültig per Post zuzustellen, da diese keinen schwerwiegenden Eingriff darstellen würden. Um Missverständnisse zu vermeiden sollte in Absatz 2 ein allgemeiner Vorbehalt zugunsten anders lautender völkerrechtlicher Abkommen – zu denken wäre etwa an Verträge über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit gemäss FZA – eingefügt werden.

Von den Parteien fordert die **FDP** eine Neuformulierung der Absätze 1 und 5, wonach eine direkte Zustellung aus dem Ausland nur zulässig sein dürfe, wenn sie an Staatsangehörige des Staates gerichtet ist, aus dem die Zustellung erfolgt. Die **SVP** glaubt, dass mit der Einschränkung von Absatz 2 die Zustellung amtlicher Dokumente quasi verunmöglicht würde.

Der **Schweizerischer Gewerbeverband** ist – wie die FDP – der Meinung, dass die direkte Zustellung amtlicher Dokumente nur dann erfolgen dürfe, wenn sich der fremde Staat an seine eigenen Staatsbürger wendet.

Die **Schweizerische Bankiervereinigung** erachtet es als widersprüchlich, wenn der Bundesrat gestützt auf Absatz 5 die direkte Zustellung auch in Fällen vorsehen können soll, für die nach Absatz 1 die direkte Zustellung ausgeschlossen wäre. Die Gründe, welche eine direkte Zustellung ausschliessen, müssten möglichst klar und präzise formuliert und allenfalls in der Botschaft mit Beispielen illustriert werden.

Die **Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz** begrüsst es, dass mit Artikel 10 eine Lücke zwischen den Zustellungen im Bereich der Straf- und Zivilrechtshilfe einerseits und im Bereich von Verwaltungssachen andererseits geschlossen wird. Der Begriff "amtliche Dokumente" sollte jedoch in einer (Vollzugs)Verordnung präzisiert werden. Zu bedenken bleibt, ob es bürgerfreundlich ist, wenn ein Deutschschweizer eine Verfügung in Italienisch erhält und diese auf seine Kosten übersetzen muss.

Das **Centre Patronal** verlangt eine Neuformulierung der Absätze 1 und 5 in dem Sinne, dass die direkte Zustellung aus dem Ausland nur an eigene Staatsangehörige zulässig sein soll. Für die anderen Fälle und zum Schutz der schweizerischen Staatsbürger müsse der Schutzfilter der diplomatischen Zustellung erhalten bleiben.

Die **Universität Bern** bemerkt, dass die Aufgaben des Bundesamtes für Justiz in Absatz 4 nicht der Praxis in Zivilsachen entsprechen. Diese Praxis ergebe sich zwar nicht aus dem Landesrecht oder den Haager Übereinkommen, doch kann man sich erneut fragen, ob diese Praxis in Anwendung von Artikel 2 Absatz 1 durch die Vorschrift von Artikel 10 Absatz 4 geändert werde. Für eine solche Änderung bestünde kein Grund. Allgemein ist es auf dem Gebiet der Rechtshilfe in Zivilsachen so, dass die Behandlung von Ersuchen eine gerichtliche Aufgabe ist und von den Gerichten zu leisten ist. Eine Übertragung dieser Aufgabe an Verwaltungsbehörden widerspricht dem Grundsatz der Gewaltenteilung.

Die **Universität Freiburg** begrüsst es, dass die Zulässigkeit der Zustellung amtlicher Dokumente geklärt werden soll. Rechtsklarheit würde mit der vorgeschlagenen Formulierung von Absatz 1 zweiter Satz aber nicht erreicht werden, weil - so der erläuternde Bericht - eine kasuistische Beantwortung weiterhin unumgänglich bleiben wird.

## **Artikel 11                    Inspektionen**

Keine Bemerkungen bzw. siehe Bemerkungen zu Artikel 9 (**scienceindustries**)

## **Artikel 12                    Aufgaben der zuständigen Behörde**

Unter den Kantonen betonen **ZH** und **SO** die Wichtigkeit von Absatz 1 als zentrale Bestimmung, mit der insbesondere im Bereich der polizeilichen Amtshilfe ein ausufernder Gebrauch von Zwangsmassnahmen verhindert werden soll. Nach Meinung von **TI** würden Artikel 12 Absatz 3 und Artikel 13 Absatz 1 in einer einzigen Bestimmung zusammengefasst werden.

Für die **Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz** stellt Artikel 12 einen wesentlichen Artikel, damit das ZSSG gerade im Bereich der polizeilichen Amtshilfe nicht als Grundlage für Zwangsmassnahmen gebraucht werden kann.

Für die **Universität Basel** lässt die Bestimmung offen, ob die Informationen des Betroffenen gleichzeitig mit einer Frist zur Stellungnahme bzw. Erklärung einer Zustimmung der Weitergabe verbunden sein müsse; es wäre zudem zu prüfen, ob das Vollzugsverfahren näher geregelt werden könnte.

**Scienceindustries** fordert, dass der Schutz von geschäftsrelevanten, vertraulichen Information sichergestellt ist und beantragt daher die Streichung von Absatz 2 und die folgende Neuformulierung von Absatz 3:

*<sup>13</sup> Die schweizerische Behörde erlässt eine Verfügung, wenn die betroffene Person die Übermittlung von Informationen an die ausländische Behörde ablehnt und es sich beim Ersuchen nicht um die Übermittlung geschäftsrelevanter, vertraulicher Daten handelt."*

Die Vorschrift von Absatz 2 ist für den **Verband der Schweizerischen Uhrenindustrie (FH)** unter dem Gesichtswinkel der Rechtssicherheit problematisch. Eine solche Regelung mag für den Bankensektor angezeigt sein, ist aber für die Uhrenindustrie nicht gerechtfertigt. Das ausländische Recht und seine Verfahrensvorschriften können nur in einem spezifischen rechtlichen Rahmen von Bedeutung sein.

## **Artikel 13                    Information der betroffenen Personen**

Von den Kantonen äussert sich lediglich **ZH** zu dieser Bestimmung: Gegen die vorgeschlagene Lösung von Absatz 2 hat ZH grundsätzlich keine Einwände. Um sicherzustellen, dass die vorab übermittelten Informationen durch die ausländische Behörde nicht zu Beweis Zwecken verwendet werden, wenn später in einer rechtskräftigen Verfügung oder einem rechtskräftigen Entscheid festgestellt wird, dass die Übermittlung der Informationen rechtswidrig war, soll Absatz 2 wie folgt formuliert werden:

*<sup>12</sup> [...] In diesen Fällen sind die betroffenen Personen nachträglich zu informieren, und es ist sicherzustellen, dass die vorab übermittelten Informationen durch die ersuchende Behörde nicht zu Beweis Zwecken verwendet werden, wenn später in einer rechtskräftigen Verfügung oder einem rechtskräftigen Entscheid festgestellt wird, dass die Übermittlung der Informationen rechtswidrig war."*

Skeptisch zeigt sich **ZH** gegenüber der Lösung von Absatz 3 litera b: Nach dem Wortlaut könnten dort auch Informationen gemeint sein, die Dritten im Rahmen der Akteneinsicht oder der Öffentlichkeitsgesetzgebung offengelegt werden. In diesen Fällen findet jedoch immer eine – oft heikle – Abwägung der Interessen statt. Wenn solche Informationen aber an aus-

ländische Behörden übermittelt werden, ohne dass die betroffenen Personen davon erfahren, wird deren Rechtsschutz faktisch vereitelt. Die Regelung von Absatz 3 sollte daher auf öffentlich zugängliche Informationen beschränkt werden. Unter diesen Begriff liessen sich auch die im Erläuternden Bericht als Beispiel erwähnten (öffentlichen) Registerinformationen subsumieren. Absatz 3 würde demnach wie folgt lauten:

*"<sup>3</sup>Sie kann, ohne die betroffenen Personen zu informieren, Informationen übermitteln, die öffentlich zugänglich sind."*

Das **Bundesverwaltungsgericht** fragt, ob der Grundsatz von Absatz 1, wonach die betroffene Person nur über Ersuchen informiert werden muss, denen die schweizerische Behörde Folge leisten will, in dieser Absolutheit gerechtfertigt ist und verweist dafür auf das Urteil des Bundesgerichts 2A.2012/2006 vom 9. Oktober 2006.

Der **Schweizerische Gewerkschaftsbund** lehnt Artikel 13 in der vorliegenden Form klar ab. Dieser sei nicht geeignet, den Datenschutz im besonders sensiblen Bereich der grenzüberschreitenden Informationszusammenarbeit zwischen Behörden zu gewährleisten. Weiter erinnert der SGB daran, dass der strafrechtliche und (straf)prozessuale Informationsaustausch im Rahmen der internationalen Rechtshilfe bzw. des internationalen Prozess- und Zuständigkeitsrechts bereits zu genüge kodifiziert ist. Für die Residualsachverhalte, welche nun vom ZSSG erfasst werden sollen, ist deshalb eine vorgängige Informationspflicht der schweizerischen Behörde für die Tatbestände nach Artikel 13 zu fordern. Absatz 2 und Absatz 3 litera b sind ersatzlos zu streichen und neu einzufügen ist ein Absatz 4, welcher bestimmt, dass auch Betroffene im Sinne von Artikel 17 Absatz 3 litera a über den bevorstehenden Austausch zu informieren sind.

Für die **Schweizerische Bankiervereinigung** darf die Information betroffener Personen nur dann ausgeschlossen werden, wenn eine spezialgesetzliche Regelung, die den Bedürfnissen des entsprechenden Bereichs Rechnung trägt (wie beispielsweise im BEHG) dies so vorsieht. Absatz 2 sollte daher gestrichen oder aber mit einem Hinweis auf spezialgesetzliche Regelungen ersetzt werden.

Für die **Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz** stellt die nachträgliche Information gemäss Absatz 2 kein Problem dar, sofern garantiert ist, dass die vorab übermittelten Informationen nicht zu Beweis Zwecken verwendet werden, wenn der Betroffene mit seinem Rechtsmittel durchdringt.

Die **Treuhand-Kammer** erachtet Artikel 13 als allgemeine Regelung für ungeeignet. Die Materie könne nur in einzelnen Gesetzen oder Staatsverträgen sachgerecht normiert werden.

Die **Universität Basel** regt an, dass die Pflicht zur nachträglichen Informationen konkretisiert wird – beispielsweise mit dem Einschub "sobald der Hinderungsgrund entfallen ist".

Die Übermittlung von Informationen an Dritte beurteilt **scienceindustries** als sehr kritisch, wenn es sich um geschäftsrelevante, vertrauliche Informationen handelt; die nachträgliche Information der betroffenen Personen über die Übermittlung von Informationen, welche die wirtschaftlichen und die anderen schützenswerten Interessen verletzen, wird abgelehnt. Ein solches Vorgehen kann zu massiven wirtschaftlichen Schäden führen. Absatz 2 ist daher wie folgt zu ändern – zudem ist Absatz 3 ab zu streichen:

*"<sup>2</sup>Sie kann davon absehen, die betroffenen Personen vor Übermittlung der Information zu informieren, wenn der Zweck der internationalen Zusammenarbeit oder die wirksame Erfüllung der Aufgaben der ersuchenden Behörde durch die vorgängige Information vereitelt würde. In diesen Fällen sind die betroffenen Personen nachträglich zu informieren. Die Übermittlung von Informationen mit wirtschaftlichen und anderen*

*schützenswerten Interessen erfolgen nach der Information der betroffenen Personen."*

Der **Verband der Schweizerischen Uhrenindustrie (FH)** ist der Meinung, dass die Betroffenen auch über Ersuchen informiert werden müssen, denen die ersuchte Behörde nicht Folge geben will. Klargestellt werden muss in Absatz 1 zudem, dass es sich grundsätzlich um eine Informationspflicht der schweizerischen Behörden handelt.

Die **Universität Freiburg** erachtet es als inakzeptabel, dass eine Information der betroffenen Person vor Übermittlung der Daten unterbleiben kann, wenn dadurch der Zweck der internationalen Zusammenarbeit oder die wirksame Erfüllung der Aufgaben der ersuchenden Behörde vereitelt würde. Eine derartige Bestimmung ist in der Nähe von intransparenten und unkontrollierbaren nachrichtendienstlichen Bestimmungen zu verorten.

#### **Artikel 14                      Rechte und Pflichten der betroffenen Personen**

**ZH** erachtet die Regelung von Artikel 14 als unvollständig: Ein Mitwirkungsverweigerungsrecht bestünde nämlich auch mit Bezug auf gewisse geschützte Beziehungen (z.B. für die Herausgabe von Gegenständen und Unterlagen aus dem Verkehr einer Klientin mit ihrem Anwalt; vgl. Art. 13 Abs. 1<sup>bis</sup> Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG)<sup>12</sup>. Absatz 2 sollte daher wie folgt formuliert werden:

*"<sup>2</sup>Sie können die Zusammenarbeit verweigern, wenn sie für sich geltend machen können:*

- a. eine gesetzliche Geheimhaltungspflicht oder ein gesetzliches Mitwirkungsverweigerungsrecht; oder*
- b. das Recht, sich nicht selbst zu belasten."*

Die **Treuhand-Kammer** ist gegen die Schaffung einer allgemeinen Pflicht zur Lieferung von Informationen zuhanden ausländischer Behörden. Eine solche Pflicht würde vielfach Pflichtenkollisionen in Bereichen verursachen, die nicht der (straf-)gesetzlichen, sondern der vertraglichen Geheimhaltungspflicht unterliegen.

**Scienceindustries** misst dem Schutz geschäftsrelevanter, vertraulicher Informationen höchste Priorität bei. Diese fallen weder unter die gesetzliche Geheimhaltungspflicht noch unter das Recht, sich nicht selbst zu belasten. Absatz 2 ist daher wie folgt zu formulieren:

*"<sup>2</sup>Sie können die Zusammenarbeit verweigern, wenn sie für sich geltend machen können:*

- a. eine gesetzliche Geheimhaltungspflicht; oder*
- b. das Recht, sich nicht selbst zu belasten; oder*
- c. die Wahrung der geschäftsrelevanten, vertraulichen Informationen."*

Die **Universität Bern** (siehe auch Bemerkungen unter Artikel 4) weist darauf hin, dass in Zivilsachen die ausführende gerichtliche Instanz die ZPO anwendet. Diese Praxis basiert auf der Berücksichtigung der funktionellen Besonderheiten der Rechtshilfe in Zivilsachen und sollte nicht aufgegeben werden. Auch hier könnte Artikel 4 Absatz 2 aber negative Auswirkungen auf die bisherige Praxis haben.

---

<sup>12</sup> Diese Prinzipien seien mit dem am 1. Mai 2013 in Kraft getretenen Bundesgesetz über die Anpassung von verfahrensrechtlichen Bestimmungen zum anwaltlichen Berufsgeheimnis (vgl. AS 2013, 847 und BBl 2011, 8181) unlängst bekräftigt worden.

## **Artikel 15**

### **Kosten**

Zu dieser Bestimmung hat einzig **TI** angemerkt, dass in einem eigenen Absatz ausdrücklich vorgesehen werden müsste, dass man - wie im Bericht erläutert - die ersuchende Behörde über die mögliche Kostenbeteiligung vorgängig informieren muss..

### **3. Abschnitt: Berechtigung zur Vornahme von Handlungen für eine ausländische Behörde**

Obschon die kantonalen Behörden nicht direkt betroffen sind, begrüsst **SO** die Bedingungen für die Erteilung der Berechtigung, und dass die Zuständigkeiten im Gesetz geregelt werden **SH** zweifelt daran, dass mit den in diesem Abschnitt vorgeschlagenen Bestimmungen den Beeinträchtigung der schweizerischen Souveränität vorgebeugt werden kann.

Die **FDP** begrüsst diesen Abschnitt ausdrücklich. Sie würde einen genauen Rahmen dafür abstecken, ob Berechtigungen zu erteilen oder zu verweigern sind. damit würde der Gesetzesentwurf eine Lücke im schweizerischen Recht schliessen. Artikel 22 Absatz 1 litera a Ziffer 3 (Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Volkswirtschaft insgesamt oder auf einzelne Wirtschaftszweige) sei eine zentrale Bestimmung für den Schutz der schweizerischen Wirtschaft.

Die **SVP** zweifelt an der Nützlichkeit und der Wirksamkeit der Bestimmungen dieses Abschnitts und kritisiert im Besonderen die vorgeschlagene Lösung für die Unternehmensjuristen. Ihrer Auffassung zufolge bietet Artikel 22 Absatz 1 litera b des Gesetzesentwurfs höchstens einen minimalen Schutz für Unternehmensjuristen. Um diese beispielsweise in US-amerikanischen Gerichtsverfahren wirksam zu schützen, brauche es aber weder ein Unternehmensjuristengesetz noch ein Souveränitätsschutzgesetz; es würde genügen die Verfahrensvorschriften – insbesondere im Strafverfahren – zu ergänzen.

Der **Schweizerische Gewerbeverband (SGV)** begrüsst die Tatsache, dass die Bestimmungen einen klaren Rechtsrahmen für Handlungen abstecken, die eine Berechtigung benötigen.

Das **Centre Patronal** hebt hervor, dass diese Bestimmungen eine Lücke im schweizerischen Recht schliessen würde und es den Bundesbehörden zukünftig erlauben würde, Berechtigungen für Handlungen zugunsten ausländischer Behörden zu gewähren oder zu verweigern. Damit könnten die Behörden präventiv handeln und müssten nicht erst nachträglich eine Verletzung von Artikel 271 StGB sanktionieren. Der 3. Abschnitt würde den Rechtsstaat stärken (gesetzliche Voraussetzungen für die Berechtigung, Verfahrensregeln einschliesslich Verfügungsbefugnis und Rechtsmittelweg) und den natürlichen und juristischen Personen in der Schweiz einen besseren Schutz gewähren.

## **Artikel 16**

### **Grundsätze**

**Scienceindustries** geht davon aus, dass eine Berechtigung zu verweigern ist, wenn die ausländische Behörde nicht einem Amts- oder Berufsgeheimnis unterworfen ist. Scienceindustries schlägt daher eine Ergänzung mit einem neuen Absatz 5 vor, der folgenden Wortlaut haben soll:

*"<sup>5</sup>Eine Bewilligung ist ausgeschlossen, wenn die ausländische Behörde nicht ans Amts- und Berufsgeheimnis gebunden ist."*

Die **Universität Fribourg** begrüsst es, dass die Bestimmung die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage für die Erteilung von Berechtigungen Bis anhin sind die Voraussetzungen

für die Bewilligungserteilung wenig klar gewesen. Die Universität Fribourg zeigt sich befriedigt, dass der Bundesrat im erläuternden Bericht klarstellt, dass Artikel 271 StGB keine angemessene Rechtsgrundlage für die Bewilligungserteilung sein kann. Das Legalitätsprinzip verlangt, dass Handlungen, die für einen fremden Staat ausgeführt werden bzw. Bewilligungen für die Vornahme von solchen Handlungen auf einer genügend präzisen Norm beruhen; diese Norm kann in einem Gesetz oder in einem Staatsvertrag verankert sein. Eine strafrechtliche Norm, wie sie Artikel 271 StGB darstellt, könne aber nie Bewilligungsgrundlage sein. Für die Universität Fribourg ist es aber unerklärlich, wie man trotz der Einsicht in die Regelungsbedürftigkeit im Entwurf eine unbegrenzte Bewilligungsbefugnis für die Vollzugsbehörden vorsehen kann. Eine Rechtsgrundlage muss allgemein geschaffen werden und kann nicht nur für die Fälle verlangt werden, in denen sich die anvisierte Handlung wiederholen kann. Behördliche Eingriffe bedürfen einer Rechtsgrundlage und können weder auf eine Blankobestimmung noch direkt auf die Verfassung abgestützt werden. Diese Kritik sei umso wichtiger, weil die Vorlage keine Kompensationen zum Schutz der Individualinteressen vorsehe.

Die **Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg)** beurteilt die Formulierung in Absatz 3 – "wenn zu erwarten oder aufgrund der Umstände anzunehmen ist, dass die Handlung sich mehrmals wiederholt" - als unklar. Wenn damit gemeint sei, dass der Bundesrat nicht mehr mit Verfügungen reagieren könne, wenn ausländische Behörden mehrere Ersuchen stellen, die zwar den gleichen Sachverhalt, aber mehrere schweizerische Unternehmen betreffen, dann würde damit sein Handlungsspielraum, wie er vom geltenden Recht abgesteckt wird, zusätzlich eingeschränkt werden.

#### **Artikel 17** *Handlungen, für die eine Berechtigung nötig ist*

**ZH** begrüsst die Konkretisierung der Handlungen, die eine Berechtigung benötigen, die allerdings auch die Gefahr mit sich bringt, dass Handlungen für ausländische Staaten in Zukunft zunehmen könnten. Verfügt eine ausländische Behörde über eine Berechtigung nach dem ZSSG, so wäre sie ermächtigt, Handlungen vorzunehmen, die bis anhin schweizerischen Behörden vorbehalten gewesen sind, bzw. die von diesen beaufsichtigt worden sind. Es gäbe zwar durchaus Staatsverträge, welche über den bisherigen Rahmen des schweizerischen Rechts hinaus gehen, allerdings würde die Anwendung dieser Staatsverträge fallweise überprüft werden und der Schweiz würde grundsätzlich die Möglichkeit zur Intervention verbleiben (z.B. Art. 17 Abs. 2 des Vertrages zwischen der Schweiz und Deutschland über die grenzüberschreitende polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit, SR 0.360.136.1; gemäss dieser Bestimmung obliegt die Leitung der Einsätze einem Beamten des ersuchten Staates). Die geplante Konkretisierung könnte allerdings auch Handlungen begünstigen, die dem schweizerischen Recht unbekannt sind – wie etwa die "Pretrial Discovery", die einem Anwalt die Beschaffung von Beweismitteln für ein gerichtliches Verfahren erlaubt. Es obliegt den schweizerischen Behörden, Missbräuche und unverhältnismässige Eingriffe durch ausländische Behörden oder durch Private mit geeigneten Auflagen und Bedingungen (Art. 20 des Vorentwurfs) zu verhindern.

Die **Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg)** beurteilt die Unterscheidung in den Artikel 17 und 18 zwischen Handlungen, die eine Berechtigung benötigen, und solchen, für die keine Berechtigung nötig ist, als positiv. Diese Präzisierung hat Auswirkungen auf die Auslegung von Artikel 271 StGB und wird ein Gericht binden. Es ist daher wünschbar, dass diese Bestimmungen so präzise wie nur möglich formuliert werden. Grundsätzlich soll jede Handlung, die ausserhalb der Amts- oder Rechtshilfe für eine ausländische Behörde oder in deren

Auftrag vorgenommen wird, eine Berechtigung benötigen. Die Formulierung von Artikel 17 Absatz 3, welche die qualifizierten Handlungen regelt, wird daher als zu restriktiv beurteilt.

Verfügt eine ausländische Behörde über eine Berechtigung nach dem ZSSG, so könnte sie nach Meinung der **Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (KSBS)** Handlungen vornehmen, die bis anhin schweizerischen Behörden vorbehalten gewesen sind, bzw. die der Aufsicht einer schweizerischen Behörde unterstanden wären. Es gäbe durchaus Staatsverträge mit weitreichenden Befugnissen, die allerdings fallweise überprüft werden können und der Schweiz Interventionsmöglichkeiten vorbehalten würden. So würde beispielsweise die Leitung von gemeinsamen verdeckten Ermittlungen der ersuchenden Behörde obliegen. Die KSBS verweist weiter auf die detaillierten Regelungen über das Tragen von Uniformen und Waffen, wie sie etwa im schweizerisch-deutschen Polizeivertrag (SR 0.360.136.1) vorgesehen sind. Die KSBS befürchtet, dass die Generalklausel des ZSSG es erlauben würde, das Tragen von Uniformen auch dann zu bewilligen, wenn dies in einem Polizeikooperationsabkommen nicht vorgesehen ist, ohne dass die schweizerische Behörde über Einwendungen dagegen vorbringen könnte. Die KSBS befürchtet schliesslich auch, dass die allgemeine Regelung des ZSSG amerikanische Praktiken wie die "Pretrial Discovery" fördern würde.

**Scienceindustries** hebt hervor, dass Unternehmensjuristen – soweit ihr Berufsgeheimnis nicht geschützt ist – insbesondere in einem Verfahren in den USA zur Offenlegung Ihrer Akten gezwungen werden könnten. Die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Bestimmungen würden die Anliegen der Unternehmensjuristen nicht genügend berücksichtigen.

Für die **Universität Bern** ist diese Bestimmung zu offen formuliert. Der Begriff "Amtshandlungen" (Art. 17 Abs. 1 und 2) zielt auf alle Handlungen ab, die dem öffentlichen Dienst zuzurechnen wären, während Artikel 271 Ziffer 1 und 2 StGB nur hoheitliche Handlungen erfasst. Auch die Formulierung "Handlungen [, die] in die Zuständigkeit einer schweizerischen Behörde fallen (Art. 17 Abs. 2), sei zu weit; tatsächlich gäbe es Handlungen, die nicht ausschliesslich in die Zuständigkeit einer einzigen Behörde fallen würden. Solche Handlungen müssten – jedenfalls unter bestimmten Bedingungen – von Privaten ausgeführt werden dürfen. Zu weit geht es auch, wenn man Personen dafür bestrafen wollte, wenn sie in Anwendung von ausländischem Recht tätig werden (Art. 17 Abs. 2 lit. c). Allgemein ist Artikel 17 zu offen formuliert, was einer Interpretation von Artikel 271 StGB Vorschub leistet, welche die Unsicherheit, die heute bei der Anwendung dieser Bestimmung besteht, erhöht und den Entwicklungen der letzten Jahre zuwider läuft. So würde beispielsweise die Wegleitung des Bundesamtes für Justiz zur Rechtshilfe in Zivilsachen erwähnen, dass nicht gegen Artikel 271 StGB verstösst, wer Beweismittel vorlegt, ohne von einem Gericht dazu gezwungen zu werden. Gemäss dem Gesetzesentwurf würde eine solche Handlung aber eine Berechtigung benötigen. Dieses Vorgehen kann jenen Probleme schaffen, die auf solche Bewilligungen angewiesen sind; tatsächlich könnten ihnen gegebenenfalls die wirksame Verteidigung ihrer Interessen verunmöglicht werden.

### **Artikel 18     *Handlungen für die keine Berechtigung nötig ist***

**TI** betont, dass diese Bestimmung ausdrücklich die Präzisierungen des erläuternden Berichts aufnehmen müsste (S. 35), wonach Artikel 17 Absatz 3 anwendbar ist, wenn Informationen von Dritten betroffen sind.

Für **ZH** ist die Formulierung in litera a "sofern damit keine Rechtsfolgen verbunden sind" sehr offen und wäre in einer Vollzugsverordnung zu konkretisieren.



Die **Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg)** schätzt es, dass die Beantwortung von Fragen von ausländischen Behörden wie auch direkte Gespräche und Korrespondenz mit ausländischen Behörden keine Berechtigung benötigen. Allerdings wird es wohl schwierig sein abzuschätzen, ob solche Vorgänge ohne Rechtsfolgen bleiben. Im Lichte der Strafen, die Artikel 271 StGB vorsieht, ist es heikel, diese Frage zu einer zusätzlichen Bedingung zu machen. Die in Artikel 19 vorgesehene Feststellungsverfügung kann die nötige Rechtssicherheit schaffen. Eine beispielhafte Aufzählung wäre ebenfalls ein nützliches Instrument, um die Handlungen bestimmen zu können, die keine Berechtigung benötigen. Zu denken wäre beispielsweise an den Austausch von Informationen innerhalb einer Unternehmensgruppe. Offen bleibt dabei die Frage, ob eine Unternehmensgruppe als wirtschaftliche Einheit begriffen wird oder ob jede einzelne Gesellschaft der Gruppe als getrennte Einheit betrachtet würde. Was würde geschehen, wenn eine ausländische Aufsichtsbehörde von einer in ihrem Hoheitsgebiet gelegenen Tochtergesellschaft Dokumente der Muttergesellschaft oder einer anderen Tochtergesellschaft verlangen würde, die in einem anderen Staat domiziliert sind? Oder wenn ein Unternehmen, das seinen Sitz in der Schweiz hat, im Rahmen eines ausländischen Verfahrens von sich aus Dokumente übermitteln will? Was, wenn eine ausländische Behörde ein schweizerisches Unternehmen informell um die Herausgabe von Dokumenten ersucht? Dies Fragen sind in der Praxis nicht selten und sollten im Gesetz eine Antwort finden.

Die **Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (KSBS)** hebt hervor, dass gemäss litera a die Beantwortung von Fragen von ausländischen Behörden keine Berechtigung braucht, wenn keine Rechtsfolgen damit verbunden sind. Allerdings gibt es keine Garantie dafür, dass die ausländische Behörde die Personen auf ihre Rechte aufmerksam macht, von der sie die Beantwortung von Fragen verlangt. Zudem prüft die schweizerische Behörde nicht, ob die verlangte Auskunft tatsächlich ohne Rechtsfolgen bleibt. In einem solchen Fall wäre es zu bevorzugen, dass ein Amtshilfegesuch eingereicht wird, damit die Einhaltung von Mindeststandards garantiert werden kann.

**Scienceindustries** betont, dass Konformitätsbescheinigungen für ein Produkt im Allgemeinen gründlich kontrolliert werden und den ausländischen Inspektoren einen ziemlich genauen Einblick in den Produktionsprozess ermöglichen. Für scienceindustries sollten solche Kontrollen daher eine Berechtigung benötigen, damit sichergestellt wird, dass die ausländischen Inspektoren oder die von ihnen beauftragten Privaten an ein Amts- oder Berufsgeheimnis gebunden sind.

Der **Verband der Schweizerischen Uhrenindustrie (FH)** ist der Auffassung, dass Konformitätskontrollen nur durchgeführt werden dürfen, wenn das schweizerische Unternehmen dazu einwilligt.

### **Artikel 19**                      **Feststellungsverfügung**

Die **Universität Fribourg** unterstützt die im Gesetzesentwurf vorgesehene Möglichkeit, eine Feststellungsverfügung zu erhalten, vorbehaltlos und wünscht, dass die Tragweite von solchen Verfügungen für andere Strafbestimmungen – namentlich für das Verbot des wirtschaftlichen Nachrichtendienstes – geprüft wird. Um die Rechtssicherheit zu erhöhen, regt die Universität Fribourg zudem an, dass die Feststellungsverfügungen – mindestens in groben Zügen – veröffentlicht werden.

## **Artikel 20                      Nebenbestimmungen der Bewilligung**

Aufgrund der Erfahrungen mit den Bankmitarbeitenden verlangt der **Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB)**, dass die Bestimmung mit einem neuen Absatz ergänzt wird, der ausdrücklich den Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter regelt, wenn ihr Arbeitgeber ohne Berechtigung sie betreffende Informationen an eine ausländische Behörde weiter gibt. Eine spezifische Bestimmung muss auch den Arbeitgeber verpflichten, die allfälligen Kosten und Aufwendungen zu übernehmen, die den Mitarbeitenden aus der Datenweitergabe erwachsen. Die Bestimmung muss schliesslich auch eine Solidarhaftung von Arbeitgeber und Eidgenossenschaft vorsehen.

Die **Universität Basel** verlangt eine Ergänzung dieser Bestimmung mit Regeln, die Missbräuche verhindern helfen (Aufsichtsverfahren oder Widerruf der Verfügung).

**Scienceindustries** beurteilt die bisherige Praxis der Verwaltung als wenig transparent. Die Wirtschaft müsste regelmässig über die erteilten Bewilligungen informiert werden.

## **Artikel 21                      Zuständige Behörden**

**ZH** schlägt vor, dass der Bundesrat die Befugnis zur Bewilligungserteilung auch an die Kantone delegieren können soll.

**TG** fragt, ob die Kantone ihrem Zuständigkeitsbereich nach Artikel 3 litera b des Gesetzes Bewilligungen erteilen dürfen. Gegebenenfalls wäre die Frage im Gesetz zu klären.

**SG** beurteilt den Mehrwert des Entwurfs skeptisch und hebt hervor, dass die Verfügungsbefugnis im Steuerstreit mit den USA in den Jahren 2008/2009 eindeutig dem Bundesrat und nicht der FINMA zugestanden wäre, wenn damals das ZSSG schon in Kraft gewesen wäre (Art. 21 Abs. 2 und 3).

Die **SP** lehnt die permanente Sonderbehandlung von internationalen Steuerfragen ab und schlägt für Artikel 21 Absatz 3 litera b folgende Formulierung vor:

*"Grundsätze der internationalen Zusammenarbeit in Steuerfragen betreffen; oder"*

**Scienceindustries** weist darauf hin, dass Fälle von grosser Bedeutung auch wirtschaftliche Interessen betreffen können, und schlägt daher die Ergänzung von Absatz 3 um einen neuen litera d vor:

*"d.        den Schutz der Innovationen und der vertraulichen Geschäftsinformationen gefährden."*

## **Artikel 22                      Bewilligungskriterien**

**SG** zweifelt daran, dass die Bestimmungen dem Bestimmtheiterfordernis genügt, wie es für die Formulierung von Rechtssätzen gelten soll. Artikel 22 erinnert an eine Umformulierung der polizeilichen Generalklausel.

Das **Centre Patronal** bemerkt, die zuständige Bundesbehörde bei der Prüfung eines Bewilligungsgesuchs die öffentlichen Interessen und die privaten Interessen der Betroffenen zu berücksichtigen hat. Nach Meinung des Centre Patronal muss es sich dabei um schweizerische öffentliche Interessen und nicht des ersuchenden Staates handeln; dieses öffentliche Interesse würde nach Artikel 22 Absatz 1 litera b Ziffer 3 ZSSG auch mögliche "Auswirkungen auf die Volkswirtschaft insgesamt oder auf einzelne Wirtschaftszweige" miteinfassen. Mithilfe der Definition der wichtigsten Kriterien für eine Bewilligung würde dies in Zukunft

erlauben, die auf dem Spiel stehenden Interessen systematisch abzuwägen und dem von Artikel 271 StGB geschützten Rechtsgut – der Schutz der schweizerischen Souveränität – gegenüber zu stellen. Mit anderen Worten: Das ZSSG definiert eine klare Hierarchie unter den zu berücksichtigenden Interessen: Zuerst ist die Souveränität und Integrität der schweizerischen Rechtsordnung zu wahren (Art. 22 Abs. 2 ZSSG sowie Art. 2 Abs. 1 BV), danach folgen die überwiegenden öffentlichen Interessen (Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 BV) und schliesslich können schutzwürdige private Interessen berücksichtigt werden.

Der **Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB)** ist der Meinung, dass Absatz 1 litera b dieser Bestimmung auch ausdrücklich die Interessen der Angestellten nennen müsste, und dass die Angestellten informiert und angehört werden müssen, bevor sie betreffende Informationen weitergegeben werden.

Die **Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg)** bedauert, dass der Gesetzesentwurf das Versprechen des Bundesrates nicht einlöst, die Unternehmensjuristen schützen zu wollen. Gemäss dem erläuternden Bericht würde die Berücksichtigung privater Interessen, wie sie von dieser Bestimmung verlangt wird, für den notwendigen Schutz des Berufsgeheimnisses der Unternehmensjuristen nur eine Teillösung darstellen, die in keiner Weise zu befriedigen vermag.

Für die **Treuhand-Kammer** sind die vorgesehenen Kriterien eher politische statt juristische Kriterien.

**Scienceindustries** schlägt eine Umformulierung von Artikel 22 Absatz 1 litera b Ziffer 1 vor, weil sich in der Wirtschaft der Begriff "Confidential Business Information" durchgesetzt habe; der konkrete Textvorschlag lautet wie folgt:

- "b. Interessen der betroffenen natürlichen oder juristischen Personen wie:*  
*1. den gesetzlichen Schutz von vertraulichen Geschäftsinformationen;"*

Der **Verband der Schweizerischen Uhrenindustrie (FH)** geht in die gleiche Richtung und schlägt vor, dass die Bestimmung auch den Schutz vertraulicher Geschäftsinformationen nennen soll.

Die **Universität Fribourg** zeigt sich sehr kritisch gegenüber Absatz 2, dessen Formulierung als Kapitulation des Rechtsstaates oder gar als eine terroristische Handlung verstanden werden könnte. Im Verständnis der Universität Fribourg muss diese Norm bedeuten, dass Recht und Gesetz nur dann zur Anwendung kommen, wenn keine überwiegenden privaten oder öffentlichen Interessen dagegen sprechen würden.

## **Artikel 23                      Gebühren**

Keine Stellungnahmen eingegangen

## **Artikel 24            Mitteilung der Verfügungen**

Angesichts der Tatsache, dass zahlreiche Unternehmen beispielsweise bei Konformitätsbescheinigungen betroffen sein können, schlägt **Scienceindustries** vor, dass die Verfügungen auch der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden müssen. Sie schlägt dafür den folgenden neuen litera e vor:

- "e. der Öffentlichkeit, sofern diese keine vertraulichen Informationen enthalten."*

#### **4. Abschnitt: Weitere Massnahmen zum Schutz der schweizerischen Souveränität**

##### **Artikel 25**

**SO** unterstützt die Idee, dass die bisher auf Artikel 184 Absatz 3 und Artikel 185 Absatz 3 BV gestützten Massnahmen des Bundesrates im Gesetz geregelt werden sollen. Auch **AG** unterstützt diese Überführung in das Gesetz, was unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten positiv sei. Für **VD** erweist sich die Bestimmung als heikel, weil sie erlauben würde, die Übermittlung von Informationen an ausländische Behörden zu erzwingen ohne dass die Betroffenen – wie etwa Mitarbeitende von schweizerischen Banken – sich dagegen zur Wehr setzen könnten. Für **GE** überzeugt das von dieser Bestimmung vorgeschlagene System kaum. **GE** befürchtet, dass die Verankerung der Massnahmen im Gesetz das Risiko erhöht, dass die Verursacher der Beeinträchtigung diese Möglichkeit als einfache und rasche Alternative für den Bundesrat zum ordentlichen schweizerischen Recht verstanden werden könnte. Die Ausnahmeregelung muss weiterhin auf Artikel 184 Absatz 3 und Artikel 185 Absatz 3 BV beruhen, um den leichtfertigen Rückgriff auf gesetzliche Schutzmassnahmen zu verhindern.

Die **CVP** begrüsst diese Bestimmung, betont aber, dass Absatz 1 litera b (Pflicht zur Weitergabe von Informationen) den Schutz der Privatsphäre nicht aushöhlen dürfe. Die **FDP** meint, dass Absatz 1 litera b den Bundesrat in eine ungünstige Lage versetzt, weil ausländische Behörden damit über eine "carte blanche" verfügen würden, um Informationen von der Schweiz verlangen zu können. Um solche Erpressungen zu vermeiden, müssen die Fälle genauer bestimmt werden, in denen die Informationsweitergabe gerechtfertigt sein soll. Die **SVP** befürchtet, dass die Überführung der Massnahmen in das Gesetz den Bundesrat dazu verleiten könnte, öfter von solchen Befugnissen Gebrauch zu machen. Es sei naiv zu glauben, dass dieses Gesetz die Souveränität besser schützen könnte. Einfacher wäre es, Artikel 271 StGB zu ergänzen.

Die **Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg)** begrüsst die Überführung der Befugnisse, für die sich der Bundesrat bisher auf Artikel 184 Absatz 3 und Artikel 185 Absatz 3 BV stützen musste, in das Gesetz. Bevor der Bundesrat Massnahmen ergreift, müsse er aber die betroffenen Unternehmen informieren und anhören, zumal gegen seine Massnahmen keine Beschwerde möglich ist. Zur Bestimmung von Absatz 1 litera e, die von der FINMA vorgeschlagen worden ist, bemerkt die SBVg, dass das Gesetz den Schutz der schweizerischen Souveränität bezweckt und nicht der FINMA zusätzliche Aufsichtsbefugnisse verschaffen soll. Eine solche Massnahme könne nur in Frage kommen, wenn eine ausländischen Bedrohung nachgewiesen ist.

Die **Treuhand-Kammer** weist darauf hin, dass der Bundesrat bereits heute im Rahmen des geltenden Rechts Schutzmassnahmen ergreifen könne. Die **Universität Basel** fragt, ob neben der Regelung in der Bundesverfassung eine solche Bestimmung überhaupt noch nötig ist.

Das **Centre Patronal** beharrt darauf, dass die zuständigen Behörden bei der Anwendung der in dieser Bestimmung vorgesehenen Massnahmen Zurückhaltung üben müssen. Das gilt insbesondere für die FINMA das Eidgenössische Finanzdepartement, die von übertriebenen finanzmarktpolitischen Reaktionen absehen sollten. Das Centre patronal misst dieser Bestimmung präventiven Charakter bei und erblickt in ihr ein politisches Signal an das Ausland, wonach die Schweiz zukünftig die Einhaltung ihrer Rechtsordnung mit grösserer Aufmerksamkeit beobachten und Personen und in der Schweiz niedergelassene Unternehmen vor extraterritorialen Handlungen anderer Staaten schützen will.

**Scienceindustries** zeigt sich gegenüber den geplanten Massnahmen und insbesondere gegenüber Absatz 1 litera e (besondere staatliche Aufsicht über einzelne Geschäftstätigkeit)

ten eines Unternehmens) kritisch. Sie schlägt vor, dass Absatz 1 litera b, c und e gestrichen werden.

Die **Universität Bern** geht davon aus, dass diese Bestimmung ohne erkennbare Rechtfertigung die bundesrätlichen Befugnisse über die bestehende verfassungsrechtliche Regelung hinaus ausdehnt. Die **Universität Fribourg** steht dieser Bestimmung kritisch gegenüber und regt an, dass die Befugnisse des Bundesrates überdacht und beschränkt werden.

## **5. Abschnitt: Rechtsmittel**

### **Artikel 26**

**SG** bedauert es, dass die Verfügungen des Bundesrates nicht anfechtbar sein sollen. Wegen ihrer Bedeutung erachtet **TI** eine Beschwerdemöglichkeit für die bundesrätlichen Verfügungen vor dem Bundesgericht als prüfenswert. Da Zusammenarbeitsverfahren allerdings rasch abgewickelt werden müssen, scheint der Rechtsmittelausschluss gerechtfertigt.

Die **Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR)** schlägt eine Neuformulierung von Absatz 1 vor:

*"Die Rechtsmittel richten sich nach den jeweiligen verfahrensrechtlichen Spezialbestimmungen gemäss Artikel 4 dieses Gesetzes sowie nach den massgebenden Bestimmungen der Bundesrechtspflege."*

Die **Treuhand-Kammer** kritisiert, dass kein Rechtsmittel gegen die Verfügungen des Bundesrates zur Verfügung steht.

Die **Universität Fribourg** kritisiert ebenfalls die Beschränkung des Rechtsmittelweges.

## **6. Abschnitt: Schlussbestimmungen**

### **Artikel 27                    Änderung bisherigen Rechts**

#### **Ziffer 1 des Anhangs: Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968**

Das **Bundesgericht** schlägt vor, dass das Bundesamt für Justiz eine Liste der Behörden erstellt und regelmässig nachführt, die berechtigt sind, direkte Zustellungen auf postalischem Weg vorzunehmen.

#### **Ziffer 2 des Anhangs: Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005**

Das **Bundesgericht** schlägt vor, dass der Gesetzesentwurf die Formulierung des Steueramtshilfegesetzes übernimmt und damit vorsieht, dass die Beschwerde an das Bundesgericht offen steht soweit sie grundsätzliche Fragen aufwirft; das Bundesgericht schlägt Neuformulierungen für die Artikel 46, 83, 84a, 100 und 107 Abs. 3 BGG vor.

#### **Ziffer 4 des Anhangs: Revisionsaufsichtsgesetz vom 16. Dezember 2005**

Die **Treuhand-Kammer** kritisiert die vorgeschlagenen Änderungen im Revisionsaufsichtsgesetz; sie wehrt sich insbesondere dagegen, dass die Revisionsaufsichtsbehörde von sich aus Staatsverträge von beschränkter Tragweite selbständig abschliessen kann.

**Ziffer 5 des Anhangs: Strafgesetzbuch**

**Scienceindustries** schlägt vor, dass in Artikel 321 Absatz 1 StGB (Berufsgeheimnis) auch die Unternehmensjuristen genannt werden.

**Artikel 28**                    **Übergangsbestimmungen**

Es sind keine Stellungnahmen eingegangen.

**Artikel 29**                    **Referendum und Inkrafttreten**

Es sind keine Stellungnahmen eingegangen.

## **B. Vorentwurf zu einem zur Genehmigung der Europäischen Übereinkommen über die Zustellung von Schriftstücken und über die Erlangung von Beweisen und Auskünften in Verwaltungssachen im Ausland**

### **1. Europäisches Übereinkommen vom 24. November 1977 über die Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen im Ausland**

Von den Kantonen haben **ZH, OW, SG, AG, SH** und **SO** keine Einwände gegen einen Beitritt der Schweiz zu diesem Übereinkommen; **NW** hat keine Bemerkungen.

**ZH** erachtet die vorgeschlagene Formulierung der Erklärungen (zu beiden Übereinkommen) als zu eng; diese sollten klar stellen, dass die Übereinkommen auf Steuer- oder Strafsachen (einschliesslich Steuerstrafsachen) nicht anwendbar sind. Dafür wird folgende Formulierung vorgeschlagen:

*(Art. 2 Bst. a Ziff. 1 des Bundesbeschlusses:) "Erklärung zu Art. 1 Abs. 2: La Convention ne s'appliquera pas à la notification de documents relatifs à des infractions administratives en matière fiscale, ni en matière pénale (y compris le droit pénal fiscal)."*

*(Art. 2 Bst. b Ziff. 1 des Bundesbeschlusses:) "Erklärung zu Art. 1 Abs. 2: La Convention ne s'appliquera pas aux demandes adressées à la Suisse et relatives à des infractions administratives en matière fiscale, ni en matière pénale (y compris le droit pénal fiscal)."*

**ZH** schlägt für Artikel 1 Absatz 3 der beiden Übereinkommen vor, dass auch der Bereich des Wettbewerbsrechts vom Anwendungsbereich auszunehmen wäre. Zur Begründung wird u.a. auf das Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Zusammenarbeit bei der Anwendung ihres Wettbewerbsrechts<sup>13</sup> verwiesen, mit dem zuerst Erfahrungen gesammelt werden sollen. Zu diesem Zweck soll die Schweiz folgende Erklärung abgeben:

*(Art. 2 Bst. a Ziff. 1<sup>bis</sup> des Bundesbeschlusses:) "Erklärung zu Artikel 1 Absatz 3 La Convention ne sera pas appliquée en matière de droit de la concurrence."*

*(Art. 2 Bst. b Ziff. 1<sup>bis</sup> des Bundesbeschlusses:) "Erklärung zu Artikel 1 Absatz 3 La Convention ne sera pas appliquée en matière de droit de la concurrence."*

Das **Bundesgericht** und das **Bundesverwaltungsgericht** begrüssen es ausdrücklich, wenn die Zustellungsverfahren vereinfacht werden und befürworten daher die Ratifikation des Übereinkommens.

Unter den Parteien unterstützen die **CVP** und **FDP** den Beitritt zu diesem Übereinkommen. Die **SVP** veranschlagt den Nutzen eines Beitritts zu beiden Abkommen als zu gering bzw. als gar nicht vorhanden, weshalb sie den Beitritt ablehnt.

**Economiesuisse** bewertet den Beitritt als vernünftige und sinnvolle Ergänzung des Gesetzes. Die **Schweizerische Bankiervereinigung** bemerkt, dass unklar ist, ob Verwaltungsstrafsachen vom Geltungsbereich ausgeschlossen sind, und fragt, weshalb bei den Unterzeichnerstaaten England und die Niederlande fehlen.

**SVR** begrüsst die mit einem Beitritt anvisierte Vereinheitlichung der Praxis zur Frage, wie Verwaltungsakte an Empfänger im Ausland zugestellt werden müssen. Das **Centre Patronal** erachtet einen Beitritt als vernünftige und nützliche Ergänzung des Gesetzes. Allerdings sollte die Schweiz einen Vorbehalt zu Artikel 10 des Übereinkommens zur Verhinderung der direkten Zustellung anbringen.

<sup>13</sup> Das Abkommen befindet sich zurzeit in der parlamentarischen Beratung.

## 2. **Europäisches Übereinkommen vom 15. März 1978 über die Erlangung von Auskünften und Beweisen in Verwaltungssachen im Ausland**

Von den Kantonen unterstützen **OW, SG, AG** und **SO** den Beitritt ausdrücklich. Keine Bemerkungen hat **NW**. **AG** fragt sich angesichts des Vorrangs des Staatsvertragsrechts, wie sich das Verhältnis zu jenen Bestimmungen des DSG gestaltet, welche festhalten, unter welchen Voraussetzungen schützenswerte Daten ins Ausland geliefert werden dürfen.

Das **Bundesgericht** begrüsst den Beitritt zu diesem Übereinkommen. Das **Bundesverwaltungsgericht** verlangt, dass verhindert wird, dass Herkunftsstaaten asylsuchender Personen unter Berufung auf die Konvention von schweizerischen Amtsstellen Auskünfte erlangen können, die unter dem Aspekt von Artikel 97 Absatz 1 AsylG als sensibel zu betrachten sind. Insbesondere im Hinblick auf allfällige künftige Konventionsbeitritte von Staaten, die als Herkunftsstaaten asylsuchender Personen eine Rolle spielen, sollte deshalb noch vertieft abgeklärt werden, ob für den Bereich des Asylrechts bzw. der Anwendung des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge eine entsprechende Erklärung erforderlich wäre.

Während von den Parteien die **CVP** den Beitritt zu diesem Übereinkommen begrüsst, lehnen ihn **SVP** (siehe oben) und **FDP** ab. Für die **FDP** beschränkt sich das Übereinkommen nur auf Verwaltungssachen und wurde nur von vier Staaten ratifiziert. Aus diesem Grund sollte zuerst das ZSSG geschaffen werden, damit es seine Wirksamkeit bestätigen kann, bevor das Übereinkommen ratifiziert wird.

Die **Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg)** lehnt einen Beitritt ab, weil namhafte europäische Staaten wie Frankreich, die Niederlande, Spanien und England dem Übereinkommen fern geblieben sind und weil das Übereinkommen keine Legaldefinition des Begriffs Verwaltungssachen enthält, was zu Rechtsunsicherheiten führen kann. Aufgrund der geringen Zahl von Vertragsstaaten lehnt auch das **Centre Patronal** einen Beitritt ab und wünscht, dass zuerst das Gesetz seine Wirksamkeit unter Beweis stellen kann.



## Anhang

### Liste der Teilnehmer am Vernehmlassungsverfahren mit Abkürzungen

#### KANTONE

Kanton Zürich	ZH
Kanton Bern	BE
Kanton Luzern	LU
Kanton Uri	UR
Kanton Schwyz	SZ
Kanton Obwalden	OW
Kanton Nidwalden	NW
Kanton Glarus	GL
Kanton Zug	ZG
Kanton Freiburg	FR
Kanton Solothurn	SO
Kanton Basel-Stadt	BS
Kanton Basel-Landschaft	BL
Kanton Schaffhausen	SH
Kanton Appenzell Ausserrhoden	AR
Kanton Appenzell Innerrhoden	AI
Kanton St. Gallen	SG
Kanton Graubünden	GR
Kanton Aargau	AG
Kanton Thurgau	TG
Kanton Tessin	TI
Kanton Waadt	VD
Kanton Wallis	VS
Kanton Neuenburg	NE
Kanton Genf	GE
Kanton Jura	JU

#### EIDGENÖSSISCHE GERICHTE

Schweizerisches Bundesgericht  
Bundesstrafgericht (verzichtet auf eine Stellungnahme)  
Bundesverwaltungsgericht

#### IN DER BUNDESVERSAMMLUNG VERTRETENE POLITISCHE PARTEIEN

Christlichdemokratische Volkspartei	CVP
FDP.Die Liberalen	FDP
Schweizerische Volkspartei	SVP
Sozialdemokratische Partei der Schweiz	SP

## **GESAMTSCHWEIZERISCHE DACHVERBÄNDE DER GEMEINDEN, STÄDTE UND BERGGEBIETE**

Schweiz. Städteverband (verzichtet auf eine Stellungnahme)

## **GESAMTSCHWEIZERISCHE DACHVERBÄNDE DER WIRTSCHAFT**

economiesuisse

Schweizerischer Gewerbeverband

Schweizerischer Arbeitgeberverband (verzichtet auf eine Stellungnahme)

Schweizerischer Bauernverband

Schweizerische Bankiervereinigung

Schweizerischer Gewerkschaftsbund

## **ÜBRIGE ORGANISATIONEN UND INSTITUTIONEN**

Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz ( DJS)

Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) (verzichtet auf eine Stellungnahme)

Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (KSBS)

Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR)

SIX Management AG

Treuhand-Kammer

Verband Schweizerischer Kantonalbanken

Universität Basel (Lehrstuhl für Europarecht) \*

interpharma\*

Swiss-American Chamber of Commerce \*

Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) \*

SwissHoldings\*

Centre Patronal\*

ScienceIndustries \*

Verband der Schweizerischen Uhrenindustrie (FH) \*

Universität Bern (Institut für Internationales Privatrecht und Verfahrensrecht) \*

Universität Freiburg (Lehrstuhl für Strafrecht und Rechtsphilosophie) \*

## **INTERESSIERTE PERSONEN**

Prof. Dr. iur. Felix Dasser (Homburger AG)

---

\* Diese Organisation bzw. diese Person haben aus eigenem Antrieb an der Vernehmlassung teilgenommen.