

Bundesamt für Justiz  
Direktionsbereich Öffentliches Recht  
Bundesrain 20  
3003 Bern

31. Mai 2013

**Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden und über den Schutz der schweizerischen Souveränität (Zusammenarbeits- und Souveränitätsschutzgesetz, ZSSG) sowie Bundesbeschluss zur Genehmigung der Europäischen Übereinkommen über die Zustellung von Schriftstücken und über die Erlangung von Beweisen und Auskünften in Verwaltungssachen im Ausland**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Februar 2013 hat uns Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga in rubrizierter Angelegenheit zur Stellungnahme eingeladen. Für diese Gelegenheit der Meinungsäusserung danken wir Ihnen. economie suisse hat bei ihren Mitgliedern – bestehend aus 100 Branchenverbänden, 20 kantonalen Handelskammern sowie einigen grösseren Einzelunternehmen – eine interne Umfrage durchgeführt und nimmt gestützt auf deren Antworten aus einer gesamtwirtschaftlichen Sicht wie folgt Stellung:

**Zusammenfassung**

**Aus Sicht der Wirtschaft wird das vom Bundesrat vorgeschlagene Zusammenarbeits- und Souveränitätsschutzgesetz, ZSSG, mit einer Skepsis beurteilt. Es enthält zu viele offene Bestimmungen und macht gegenüber ausländischen Behörden Zugeständnisse, ohne auf das Gegenrecht zu pochen. Die Vorlage ist in diesen wichtigen Punkten zu verbessern.**

**Die Wirtschaft ist besonders enttäuscht, dass der bundesrätliche Entwurf für ein Zusammenarbeits- und Souveränitätsschutzgesetz, ZSSG, keine taugliche Lösung für den dringend notwendigen gesetzlich verankerten Berufsgeheimnisschutz für Unternehmensjuristen bzw. Unternehmensanwälte im Schweizer Recht enthält. Dieses fehlende „legal privilege“ für „Inhouse Counsels“ wird für die Schweiz mit ihrer Vielzahl von internationalen Konzernen immer stärker zu einem Standortnachteil. Die Schaffung eines Zusammenarbeits- und Souveränitätsschutzgesetzes, ZSSG, ist der Anlass, auch im Schweizer Recht endlich umfassende Zeugnis- und Editionsverweigerungsrechte für die Unternehmensjuristen bzw. Unternehmensanwälte gesetzlich zu verankern.**

Vernehmlassung zum Zusammenarbeits- und Souveränitätsschutzgesetz, ZSSG, sowie Bundesbeschluss zur Genehmigung der Europäischen Übereinkommen über die Zustellung von Schriftstücken und über die Erlangung von Beweisen und Auskünften in Verwaltungssachen im Ausland

## **1 Inhalt der Vorlage**

Das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden und über den Schutz der schweizerischen Souveränität (nachfolgend „Zusammenarbeits- und Souveränitätsschutzgesetz, ZSSG“) beabsichtigt, die folgenden drei grossen Themen zu erfassen:

- Das Zusammenarbeits- und Souveränitätsschutzgesetz, ZSSG, regelt die Voraussetzungen, unter denen schweizerische Behörden mit ausländischen Behörden zusammenarbeiten können. Zu diesem Zweck definiert es u.a. die zulässigen Formen der Zusammenarbeit, die massgeblichen Verfahrensschritte und die Rechte und Pflichten der von einem ausländischen Ersuchen um Zusammenarbeit betroffenen Privaten. Es klärt auch das Verhältnis zu bestehenden oder zukünftigen spezialgesetzlichen Regelungen.
- Das „Zusammenarbeits- und Souveränitätsschutzgesetz, ZSSG“ bestimmt den rechtlichen Rahmen für behördliche Handlungen, die für eine ausländische Behörde auf schweizerischem Territorium vorgenommen werden sollen. Die Voraussetzungen, unter denen solche Handlungen bewilligt werden können, werden ebenso geregelt wie die Verfahren, die Kosten und der Rechtsmittelweg.
- Für den Bundesrat führt das „Zusammenarbeits- und Souveränitätsschutzgesetz, ZSSG“ die gesetzliche Möglichkeit ein, verschiedene Massnahmen zu ergreifen, mit denen Bedrohungen der schweizerischen Souveränität begegnet werden soll. Das Gesetz wird zudem zum Anlass genommen, in Spezialgesetzen Präzisierungen für die internationale Zusammenarbeit vorzunehmen.

Zum Gesetzesentwurf hinzu kommt ein Bundesbeschluss über die Genehmigung zweier Übereinkommen, die der Europarat in den 70er Jahren für die Verwaltungszusammenarbeit erarbeitet hatte. Die Schweiz hatte diese Übereinkommen zwar unterzeichnet aber bis heute nicht ratifiziert. Zusammen mit dem Gesetz stellt der Beitritt aber eine vernünftige und sinnvolle Ergänzung für die Fragen der Verwaltungszusammenarbeit insbesondere mit unseren Nachbarstaaten dar.

## **2 Grundsätzliche Bemerkungen**

Die Mehrheit der Mitglieder von economiesuisse hegen eine gewisse Skepsis gegen das vom Bundesrat vorgeschlagene Zusammenarbeits- und Souveränitätsschutzgesetz, ZSSG. Im Vergleich zur heutigen Praxis wirft es zahlreiche zusätzliche Fragen auf. Insbesondere verwendet die Vorlage zu viele unbestimmte Begriffe. Zudem wird moniert, dass die sog. „spontane Zusammenarbeit“ ohne Beachtung des Gegenrechts stark ausgedehnt werden soll. Diesbezüglich ist die bundesrätliche Vorlage zu verbessern. Hingegen wird eine zentrale Stossrichtung der Vorlage, Art. 271 StGB, klare Konturen zu verschaffen, unterstützt. Dies stärkt die Rechtssicherheit und Planbarkeit des schweizerischen Wirtschaftsstandorts. Eine Minderheit der Mitglieder von economiesuisse lehnt die Vorlage hingegen generell ab, weil die Anliegen des Nicht-Finanzsektors zu wenig berücksichtigt werden.

Für detaillierte Ausführungen zu den spezifischen Artikeln des bundesrätlichen Entwurfs für ein Zusammenarbeits- und Souveränitätsschutzgesetz, ZSSG, verweisen wir auf die ausführlichen Stellungnahmen unserer Mitgliederverbände scienceindustries, Schweizerische Bankiervereinigung und Verband der Schweizerischen Uhrenindustrie FH.

Zum Bundesbeschluss über die Genehmigung der Europäischen Übereinkommen über die Zustellung von Schriftstücken und über die Erlangung von Beweisen und Auskünften in Verwaltungssachen im Ausland hat sich mit Ausnahme der Schweizerischen Bankiervereinigung kein Mitglied von economiesuisse geäußert. Wir verweisen diesbezüglich auf deren Stellungnahme, die unterstützt wird.

Vernehmlassung zum Zusammenarbeits- und Souveränitätsschutzgesetz, ZSSG, sowie Bundesbeschluss zur Genehmigung der Europäischen Übereinkommen über die Zustellung von Schriftstücken und über die Erlangung von Beweisen und Auskünften in Verwaltungssachen im Ausland

### **3 Fehlender Berufsgeheimnisschutz für Unternehmensjuristen bzw. Unternehmensanwälte**

Die Wirtschaft ist enttäuscht, dass der bundesrätliche Entwurf für ein Zusammenarbeits- und Souveränitätsschutzgesetz, ZSSG, keine tauglichen Lösung für den dringend notwendigen gesetzlich verankerten Berufsgeheimnisschutz für Unternehmensjuristen bzw. Unternehmensanwälte enthält. Dies ist altes Anliegen der Schweizer Wirtschaft.

Schweizer Unternehmen sind insbesondere in internationalen Rechtsstreitigkeiten immer wieder gezwungen, die Korrespondenz ihrer in der Schweiz angestellten Unternehmensjuristen bzw. Unternehmensanwälte offen zu legen, weil in der Schweiz kein expliziter Berufsgeheimnisschutz für Unternehmensjuristen besteht. In US-amerikanischen Verfahren erfolgt diese Offenlegung im Rahmen des sog. „*pre-trial discovery*“. Während sich die US-amerikanischen Unternehmen auf das sog. „*legal privilege*“ auch für „*Inhouse Counsels*“ berufen können und folglich von der Offenlegungspflicht entbunden sind, müssen die betroffenen Schweizer Unternehmen die Korrespondenz ihrer „*Inhouse Counsels*“ editieren.

Dies ist ein gewichtiger Nachteil für den Wirtschaftsstandort Schweiz mit ihrer Vielzahl von internationalen Konzernen. Insbesondere angesichts der zunehmenden Verfahren in den USA wird die Frage nach einem umfassenden gesetzlichen Berufsgeheimnisschutz für Unternehmensjuristen bzw. Unternehmensanwälte zu einer zentraleren Standortfrage. Die Politik ist folglich aufgerufen, rasch die nötigen Schritte einzuleiten, damit die Schweizer Unternehmen in ausländischen Gerichtsverfahren über gleichlange Spiesse erhalten wie sie auch ihren Konkurrenten aus anderen Staaten zukommen.

Der bundesrätliche Entwurf für ein Zusammenarbeits- und Souveränitätsschutzgesetz, ZSSG, sieht allerdings keinen eigentlichen Berufsgeheimnisschutz für Unternehmensjuristen vor, sondern unterstellt die Herausgabe von Dokumenten und Korrespondenz von Unternehmensjuristen zugunsten ausländischer Gerichtsverfahren lediglich einer Bewilligungspflicht durch die zuständige Behörde (vgl. Art. 17 Abs. 2 Bst. c E-ZSSG). Diese Bewilligungspflicht bietet den Schweizer Unternehmen insbesondere in den US-Verfahren jedoch keinen Schutz, weil die Dokumente und die Korrespondenz der „*Inhouse Counsels*“ in der Schweiz nicht absolut geschützt sind. Die US-Behörden und Gegenparteien wissen, dass mit einer entsprechenden Bewilligung die Herausgabe der entsprechenden Dokumente grundsätzlich jederzeit möglich ist und es die Schweizer Unternehmen in der Hand haben, die Erteilung dieser Bewilligung positiv zu beeinflussen, indem sie nicht auf den Schutz privater Interessen pochen. Wie die jüngsten Erfahrungen mit den USA zeigen, werden US-Behörden und Gegenparteien entsprechend auf die Bewilligungsbehörde und die Schweizer Unternehmen Druck ausüben, die fraglichen Informationen zu editieren. Die Schweizer Unternehmen befinden sich damit auch mit dem Zusammenarbeits- und Souveränitätsschutzgesetz, ZSSG, immer noch im Nachteil.

Gleichlange Spiesse kann nur die Schaffung eines umfassenden gesetzlichen Berufsgeheimnisschutzes für Unternehmensjuristen bzw. Unternehmensanwälte im Schweizer Recht schaffen. Dies kann durchaus im Rahmen des vorgeschlagenen Zusammenarbeits- und Souveränitätsschutzgesetz, ZSSG, erfolgen. Diesfalls müssen Änderungen und Anpassungen im Strafgesetzbuch (Erfassung der Unternehmensjuristen bzw. Unternehmensanwälte in Art. 321 StGB), in den relevanten Verfahrensgesetzen (Zeugnis- und Editionsverweigerungsrechte für Unternehmensjuristen bzw. Unternehmensanwälte in der Strafprozess- und Zivilprozessordnung, im Bundeszivilprozess und im Verwaltungsverfahrensgesetz) sowie im Verwaltungsstrafrecht aufgenommen werden. Falls für die Unternehmensjuristen bzw. Unternehmensanwälte eine separate aufsichtsrechtliche Regelung erforderlich ist, kann diese bspw. analog den Patentanwälten geschaffen werden.

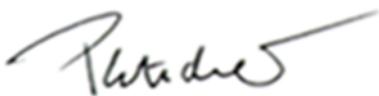
Seite 4

Vernehmlassung zum Zusammenarbeits- und Souveränitätsschutzgesetz, ZSSG, sowie Bundesbeschluss zur Genehmigung der Europäischen Übereinkommen über die Zustellung von Schriftstücken und über die Erlangung von Beweisen und Auskünften in Verwaltungssachen im Ausland

Für detailliertere und umfassendere Ausführungen zur Problematik des Berufsgeheimnisschutzes für Unternehmensjuristen bzw. Unternehmensanwälte verweisen wir auf die Stellungnahme von SwissHoldings, die vollumfänglich unterstützt wird.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen bestens. Bei Fragen oder Unklarheiten stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse  
economiesuisse



Thomas Pletscher  
Mitglied der Geschäftsleitung



Dr. Meinrad Vetter  
Stv. Leiter Wettbewerb & Regulatorisches