Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.225/2006
1A.231/2006 /ggs

Urteil vom 6. März 2007
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Aemisegger, präsidierendes Mitglied,
Bundesrichter Reeb, Eusebio,
Gerichtsschreiber Härri.

Parteien
1. A._____,
2. B._____,
3. C._____,
4. D._____,
5. E._____,
6. F._____,
7. Firma G._____,
Beschwerdeführer, alle vertreten durch Rechtsanwalt Lucio Amoruso,

gegen

Schweizerische Bundesanwaltschaft,
Taubenstrasse 16, 3003 Bern.

Gegenstand
Internationale Rechtshilfe in Strafsachen an Iran,

Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen die Verfügung der Schweizerischen Bundesanwaltschaft vom 25. September 2006.

Sachverhalt:
A.
Die Behörden Irans führen ein Strafverfahren unter anderem gegen den aus Syrien stammenden portugiesischen Staatsangehörigen A._____ wegen des Verdachts des Betrugs zum Nachteil der Behörde für Käufe zuhanden des Staates ("Organisme des Achats d'Etat", im Folgenden: OAE). Am 6. März 2006 ersuchten sie die Schweiz um Rechtshilfe. Nach dem Ersuchen handelt es sich bei der OAE um eine iranische Regierungsbehörde, welche die Aufgabe hat, Käufe zuhanden der verschiedenen Regierungsdepartemente zu tätigen. Im iranischen Strafverfahren geht es um den von der OAE im Jahr 2002 beabsichtigten Kauf eines Flugszeugs "Airbus A340-213". Nach dem Rechtshilfeersuchen werfen die iranischen Behörden A._____ zusammengefasst vor, er habe von der OAE hohe Geldbeträge für den Kauf des Flugzeugs entgegengenommen und sie in der Folge - zur Zahlung von Bestechungsgeldern und zur Deckung eigener Bedürfnisse - zweckentfremdet. A._____ habe nie beabsichtigt, das Flugzeug zu liefern und dessen Kauf sei nie erfolgt. A._____ habe auch mehrfach Gelder, die von der OAE stammten, an Mitglieder seiner Familie überwiesen.

Die iranischen Behörden ersuchten um die Sperre verschiedener Konten bei der Bank H._____ und die Herausgabe der entsprechenden Bankunterlagen.

Mit Eintretens- und Zwischenverfügung vom 26. Juni 2006 entsprach die Schweizerische Bundesanwaltschaft dem Rechtshilfeersuchen und wies die Bank H._____ an, Unterlagen betreffend verschiedene Konten herauszugeben und Letztere zu sperren. Im Weiteren wies sie die Bank H._____ an, ihr die Namen derjenigen Mitarbeiter bekannt zu geben, die zu einem späteren Zeitpunkt - sofern erforderlich - als Zeugen zu den eingereichten Dokumenten und über die Hintergründe der Kundenbeziehungen detaillierte Auskünfte erteilen könnten.

Mit ergänzender Eintretens- und Zwischenverfügung vom 30. Juni 2006 wies die Bundesanwaltschaft die Bank H._____ an, Unterlagen betreffend weitere Konten herauszugeben und Letztere zu sperren.

B.

Am 14. Juli 2006 stellten die iranischen Behörden ein ergänzendes Rechtshilfeersuchen. Damit ersuchten sie unter anderem unter Hinweis auf Art. 65a des Bundesgesetzes vom 20. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfegesetz, IRSG; SR 351.1) um Bewilligung der Anwesenheit iranischer Beamter bei Einvernahmen, die in Ausführung des Rechtshilfeersuchens erfolgen könnten; ebenso bei der Prüfung und Ausscheidung der erhobenen Unterlagen.

Mit Eintretens- und Zwischenverfügung vom 25. September 2006 bewilligte die Bundesanwaltschaft die Anwesenheit der Vertreter der ersuchenden Behörde "bei den rechtshilfeweise vorzunehmenden Vollzugshandlungen/bei der Einsicht in die rechtshilfeweise erhobenen Dokumente".

Die Bundesanwaltschaft verwies dabei insbesondere auf je gleich lautende Garantieerklärungen ("Déclarations de garantie"), welche zwei iranische Beamte sowie ein Rechtsanwalt, der die Interessen Irans im vorliegenden Rechtshilfeverfahren vertritt, unterzeichnet haben. In den Garantieerklärungen wird im Wesentlichen festgehalten, dass das Rechtshilfeverfahren unter der Leitung der Bundesanwaltschaft steht und die Anwesenheit ausländischer Beamter unter der Bedingung erlaubt wird, dass diese bei den Ausführungshandlungen eine rein passive Haltung einnehmen (Ziff. 1). Es wird sodann gesagt, dass die Anwesenheit von Vertretern des ausländischen Staates nicht zur Folge haben darf, dass Tatsachen, welche den Geheimbereich betreffen, im ersuchenden Staat für Ermittlungen oder als Beweismittel benutzt werden, bevor die zuständige schweizerische Behörde über die Gewährung und den Umfang der Rechtshilfe entschieden hat (Ziff. 2). Unter Einhaltung dieser Bedingungen wird es den Vertretern des ausländischen Staates gestattet, an den Rechtshilfehandlungen teilzunehmen und Einsicht in die Akten des Dossiers zu nehmen, die der ersuchenden Behörde herausgegeben werden sollen. Ebenso wird es ihnen erlaubt, unter Leitung der Bundesanwaltschaft
nötigenfalls an der Ausscheidung der Dokumente teilzunehmen (Ziff. 3). Während der Befragungen dürfen die ausländischen Beamten der schweizerischen Rechtshilfebehörde Zusatzfragen vorschlagen. Dagegen ist es ihnen in keinem Fall erlaubt, den einzuvernehmenden Personen direkt Fragen zu stellen (Ziff. 4). Die durch die Vertreter der ausländischen Behörde in der Schweiz erlangten Auskünfte dürfen jederzeit für die Stellung eines ergänzenden Rechtshilfeersuchens an die Schweiz benützt werden (Ziff. 5).

C.

A._____ und verschiedene Mitglieder seiner Familie führen Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit dem Antrag, die Verfügung der Bundesanwaltschaft vom 25. September 2006 aufzuheben, soweit darin die Anwesenheit der Vertreter der ersuchenden Behörde bewilligt wird (1A.225/2006).

Die Firma G._____ führt ebenfalls Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit dem gleichen Antrag (1A.231/2006).

D.

Am 27. und 31. Oktober 2006 hat das Bundesgericht den Beschwerden superprovisorisch aufschiebende Wirkung zuerkannt.

E.

Das Bundesamt für Justiz hat sich vernehmen lassen mit dem Antrag, die Gesuche um aufschiebende Wirkung gutzuheissen; auf die Beschwerden sei einzutreten; die Beschwerden seien teilweise gutzuheissen und die angefochtene Verfügung aufzuheben, soweit sie die iranischen Behörden ermächtige, in der Schweiz erhaltene Informationen für die Stellung eines ergänzenden Rechtshilfeersuchens zu benützen; im Übrigen seien die Beschwerden abzuweisen.

Die Bundesanwaltschaft hat ebenfalls Gegenbemerkungen eingereicht. Sie beantragt, die Gesuche um aufschiebende Wirkung seien abzuweisen; auf die Beschwerden sei nicht einzutreten.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Die beiden Beschwerden richten sich gegen die gleiche Verfügung und betreffen dieselbe Sache. Sie werden deshalb in einem einzigen Urteil behandelt.
1.2 Das Rechtshilfegesetz ist mit Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 geändert worden. Gemäss Art. 110b IRSG richten sich Beschwerdeverfahren gegen Verfügungen, die in erster Instanz vor dem Inkrafttreten dieser Änderung - am 1. Januar 2007 - getroffen worden sind, nach dem bisherigen Recht.

Die angefochtene Verfügung wurde vor dem 1. Januar 2007 erlassen. Das vorliegende Verfahren richtet sich daher nach dem bisherigen Recht.
1.3 Gemäss Art. 37 Abs. 3 OG wird das bundesgerichtliche Urteil in der Regel in der Sprache des angefochtenen Entscheids verfasst. Dies ist hier die deutsche Sprache. Von der gesetzlichen Regel abzuweichen besteht kein Anlass, auch wenn der Anwalt der Beschwerdeführer die Beschwerden in französischer Sprache verfasst hat. Die Beschwerdeführer sind, soweit es sich dabei überhaupt um natürliche Personen handelt, nicht französischer Muttersprache, und von einem in der Schweiz praktizierenden französischsprachigen Anwalt darf erwartet werden, dass er deutsch versteht (Urteil 1A.88/2004 vom 11. Juni 2004 E. 1, mit Hinweis). Der vorliegende Entscheid wird daher auf Deutsch verfasst.
1.4 Die Beschwerdeführer sind Inhaber von Konten, über die im Rechtshilfeverfahren Unterlagen erhoben worden sind. Sie sind damit grundsätzlich zur Beschwerde befugt (Art. 80h lit. b IRSG i.V.m. Art. 9a lit. a der Verordnung vom 24. Februar 1982 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen [IRSV; SR 351.11]).
1.5
1.5.1 Die angefochtene Verfügung schliesst das Rechtshilfeverfahren nicht ab. Es handelt sich um eine Zwischenverfügung.

Nach Art. 80g Abs. 2 aIRSG kann die der Schlussverfügung vorangehende Zwischenverfügung, die einen unmittelbaren und nicht wieder gutzumachenden Nachteil gemäss Art. 80e lit. b bewirkt, selbständig mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden. Nach Art. 80e lit. b Ziff. 2 aIRSG können mit Beschwerde angefochten werden der Schlussverfügung vorangehende Zwischenverfügungen, die einen unmittelbaren und nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken durch die Anwesenheit von Personen, die am ausländischen Prozess beteiligt sind.

Mit Art. 80e ff. aIRSG bezweckte der Gesetzgeber, das Rechtshilfeverfahren zu beschleunigen und die Anzahl möglicher Rechtsmittel einzuschränken. Grundsätzlich sollten nach dem so genannten "Genfer Modell" einzig Schlussverfügungen anfechtbar sein. So wollte der Gesetzgeber Doppelspurigkeiten vermeiden, die bisherigen Rechtsmissbrauchsmöglichkeiten bei der Anfechtung von Zwischenverfügungen einschränken und auch eine weitere Zunahme der Pendenzenlast beim Bundesgericht verhindern. Ein unmittelbarer und nicht wieder gutzumachender Nachteil im Sinne von Art. 80e lit. b aIRSG kann somit nur in Ausnahmefällen angenommen werden (BGE 128 II 353 E. 3; Urteil 1A.228/2003 vom 10. März 2004 E. 3.3.1, mit Hinweisen; Robert Zimmermann, La coopération judiciaire internationale en matière pénale, 2. Aufl., Bern 2004, S. 340 N. 296).
Die blosse Anwesenheit ausländischer Beamter an einer Rechtshilfehandlung hat für den Betroffenen in der Regel noch keinen nicht wieder gutzumachenden Nachteil zur Folge. Ein solcher ist hingegen zu bejahen, wenn die Gefahr besteht, dass den ausländischen Behörden durch die Teilnahme ihrer Beamten an den Vollzugshandlungen Tatsachen aus dem Geheimbereich zugänglich gemacht werden, bevor über die Gewährung oder den Umfang der Rechtshilfe entschieden worden ist (vgl. Art. 65a Abs. 3 IRSG). Diese Gefahr ist zu verneinen, wenn die schweizerischen Behörden die nach den Umständen geeigneten Vorkehrungen treffen, um eine vorzeitige Verwendung von Informationen im ausländischen Strafverfahren zu verhindern (BGE 128 II 211 E. 2.1 S. 215 f. mit Hinweisen).

Nach der Rechtsprechung stellen solche geeignete Vorkehren dar die Verpflichtung der ausländischen Beamten, allfällige Erkenntnisse bis zum Vorliegen einer rechtskräftigen Schlussverfügung im ausländischen Verfahren nicht zu verwenden; die Verweigerung der Einsicht in die Einvernahmeprotokolle; das Verbot, während den Einvernahmen Notizen zu machen oder Unterlagen zu kopieren. Werden diese Grundsätze beachtet, so ist ein

unmittelbarer und nicht wieder gutzumachender Nachteil im Sinne von Art. 80e lit. b Ziff. 2 aIRSG in der Regel zu verneinen (BGE 131 II 132 E. 2.2 S. 134 f.; Urteil 1A.228/2003 vom 10. März 2004 E. 3.3.1, mit Hinweisen; Zimmermann, a.a.O., S. 257 N. 233).
1.5.2 Es besteht kein Anlass, daran zu zweifeln, dass die Bundesanwaltschaft diese Grundsätze beachten wird. Nach den "Garantieerklärungen" haben die ausländischen Beamten und der Schweizer Rechtsanwalt, der den ersuchenden Staat im schweizerischen Rechtshilfeverfahren vertritt, unterschriftlich bestätigt, dass in der Schweiz erlangte Informationen, die den Geheimbereich betreffen, im ersuchenden Staat nicht zu Ermittlungszwecken oder als Beweismittel verwendet werden, bevor die zuständige schweizerische Behörde über die Gewährung und den Umfang der Rechtshilfe entschieden hat. Nach dem völkerrechtlichen Vertrauensprinzip ist davon auszugehen, dass der ersuchende Staat diese Zusicherung beachten wird (vgl. Urteile 1A.228/2003 vom 10. März 2004 E. 3.3.2; 1A.82/1998 vom 17. Juni 1998 E. 3c).
1.5.3 Die Beschwerdeführer wenden ein, Iran sei kein Rechtsstaat; die Menschenrechte seien dort nicht geschützt. Sie berufen sich insoweit auf Art. 2 IRSG. Danach wird einem Ersuchen um Zusammenarbeit in Strafsachen nicht entsprochen, wenn Gründe für die Annahme bestehen, dass das Verfahren im Ausland den in der EMRK oder im UNO-Pakt II festgelegten Verfahrensgrundsätzen nicht entspricht (lit. a) oder andere schwere Mängel aufweist (lit. d).

Nach der Rechtsprechung kann sich nicht auf Art. 2 IRSG berufen, wer sich nicht im ersuchenden Staat aufhält; ebenso wenig eine juristische Person (BGE 130 II 217 E. 8.2. S. 227 f.).

Die Beschwerdeführer 1-6 sind nicht iranische Staatsbürger und haben Wohnsitz in Zypern. Sie machen nicht geltend und es ist nicht ersichtlich, dass sie sich im ersuchenden Staat aufhalten. Bei der Beschwerdeführerin 7 handelt es sich um eine juristische Person. Auf die ausführlichen Darlegungen der Beschwerdeführer zur Menschenrechtslage im Iran kann demnach nicht eingetreten werden.
1.5.4 Das Bundesamt weist in der Vernehmlassung zutreffend darauf hin, dass aufgrund von Ziffer 5 der Garantieerklärungen die Gefahr der Verwendung in der Schweiz erlangter Auskünfte im ersuchenden Staat besteht, bevor über die Gewährung und den Umfang der Rechtshilfe entschieden ist. Nach Ziffer 5 dürfen die durch die Vertreter des ersuchenden Staates in der Schweiz erlangten Auskünfte jederzeit für die Stellung eines ergänzenden Rechtshilfeersuchens verwendet werden. Ein solches ergänzendes Ersuchen würde schriftlich verfasst und damit im iranischen Strafverfahren aktenkundig. Die im ergänzenden Ersuchen enthaltenen Auskünfte wären daher jedem zugänglich, der Einsicht in die Akten des iranischen Strafverfahrens erhält. Damit aber bestünde die Gefahr, dass die Auskünfte im ersuchenden Staat unkontrolliert verbreitet und im dortigen Strafverfahren vorzeitig verwendet würden.

Der unmittelbare und nicht wiedergutzumachende Nachteil im Sinne von Art. 80e lit. b aIRSG ist daher zu bejahen. Auf die Beschwerde kann insoweit eingetreten werden.
2.
2.1 Kann Ziffer 5 der Garantieerklärungen zur vorzeitigen Verwendung von Auskünften aus dem Geheimbereich im ersuchenden Staat führen, muss sie gestrichen werden. Die Bundesanwaltschaft wird vor der Einreise iranischer Beamter in die Schweiz neue Garantieerklärungen unterzeichnen lassen müssen; dies entweder unter Weglassung von Ziffer 5 oder unter deren Änderung in dem Sinne, dass den ausländischen Beamten die Verwendung in der Schweiz erhaltener Auskünfte nur gestattet ist, um hier - was nach Art. 26 Abs. 2 IRSV möglich ist - unmittelbar vor Ort zusätzliche Untersuchungshandlungen zu verlangen.
In diesem Sinne hat das Bundesgericht bereits in den Urteilen 1A.207 und 209/2006 vom 7. November 2006 entschieden, die eine Garantieerklärung wie hier betrafen.
2.2 Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer ist die Einholung einer Bestätigung der ersuchenden Behörde nicht erforderlich, wonach das iranische Recht die Anwesenheit von Beamten bei ausländischen Ermittlungen vorsieht. Nach der Rechtsprechung hat der Rechtshilferichter nicht zu prüfen, ob die beantragte Anwesenheit ausländischer Beamter mit dem Verfahrensrecht des ersuchenden Staates vereinbar sei (Urteil 1A.244/2002 vom 24. Oktober 2003 E. 8.4).
2.3 Die Beschwerdeführer machen geltend, die von den iranischen Beamten unterzeichneten beiden Garantieerklärungen genügten nicht, weil dort nicht angegeben sei, welche Funktion bzw. welchen Grad oder Titel die Beamten bekleideten und für welche Dienststelle sie arbeiteten.

Der Einwand ist unbehelflich. Eine der beiden Garantieerklärungen wurde unterzeichnet vom iranischen Richter, der das Rechtshilfeersuchen verfasst hat (I._____); die andere von einem weiteren iranischen Beamten (J._____). Mehr ist insoweit nicht zu verlangen. Es wird Sache der ausführenden Behörde sein, die Identität der in die Schweiz eingereisten Beamten festzustellen und sich zu vergewissern, dass es sich um jene handelt, welche die Garantieerklärungen unterzeichnet haben.
3.
Nach dem Gesagten sind die Beschwerden, soweit darauf eingetreten werden kann, teilweise gutzuheissen.

Mit dem Entscheid in der Sache braucht über die Gesuche um aufschiebende Wirkung nicht mehr befunden zu werden.

Soweit die Beschwerdeführer unterliegen, tragen sie die Kosten (Art. 156 Abs. 1 OG). Soweit sie obsiegen, haben sie Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 159 Abs. 1 und 2 OG).
Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verfahren 1A.225/2006 und 1A.231/2006 werden vereinigt.
2.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerden werden, soweit darauf eingetreten werden kann, teilweise gutgeheissen. Die Verfügung der Bundesanwaltschaft vom 25. September 2006 wird aufgehoben, soweit sie die Verwendung in der Schweiz erlangter Auskünfte für ein ergänzendes Rechtshilfeersuchen gestattet.
3.
Die Gerichtsgebühr von je Fr. 500.–, insgesamt Fr. 3'500.–, wird den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt.
4.
Die Schweizerische Eidgenossenschaft (Bundesanwaltschaft) hat den Beschwerdeführern für das bundesgerichtliche Verfahren eine Entschädigung von je Fr. 500.–, insgesamt Fr. 3'500.–, zu bezahlen.
5.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern und der Schweizerischen Bundesanwaltschaft sowie dem Bundesamt für Justiz, Abteilung internationale Rechtshilfe, Sektion Rechtshilfe, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 6. März 2007
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Das präsidierende Mitglied: Der Gerichtsschreiber: