Urteilskopf

115 Ib 186

25. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 17. Februar 1989 i.S. A. und Mitbeteiligte gegen Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Internationale Rechtshilfe in Strafsachen.

1. Eine Untersuchung der amerikanischen Justizbehörden, welche die Prüfung der Frage bezweckt, ob ein zwischen ihnen und den Angeklagten abgeschlossenes "plea agreement" - mit dem von einer weiteren Strafverfolgung abgesehen wird - von diesen allenfalls auf betrügerische Weise erwirkt wurde, ist einem Verfahren im Sinne von Art. 1 Ziff. 1 RVUS gleichzustellen (E. 3).

2. Gibt die ersuchte Behörde dem ersuchenden Staat die Vollzugsakten ohne Prüfung der Geheimnisinteressen Dritter "en bloc" heraus, so verletzt sie dadurch die Bestimmungen gemäss Art. 10 Ziff. 2 RVUS, Art. 13 Abs. 3 lit. a und Art. 28 BG-RVUS sowie das Verhältnismässigkeitsgebot (E. 4).

Regeste (fr):
Entraide internationale en matière pénale.

1. L'enquête ouverte par les autorités judiciaires américaines, dans le but de déterminer si le "plea agreement" conclu entre elles et les accusés (par lequel on a renoncé à une poursuite pénale ultérieure) a été obtenu par tromperie, est assimilable à une procédure au sens de l'art. 1 ch. 1 TEJUS (consid. 3).

2. L'autorité requise qui remet à l'Etat requérant les actes d'exécution "en bloc" et sans examiner l'intérêt au secret de tiers viole les art. 10 al. 2 TEJUS, art. 13 al. 3 let. a et 28 LTEJUS, ainsi que le principe de la proportionnalité (consid. 4).

Regesto (it):
Assistenza giudiziaria internazionale in materia penale.

1. L'inchiesta aperta dalle autorità giudiziarie degli Stati Uniti d'America allo scopo di determinare se il "plea agreement" concluso tra di esse e gli imputati (e in virtù del quale si è rinunciato a un ulteriore perseguimento penale) sia stato ottenuto in modo fraudolento, è assimilabile a una procedura ai sensi dell'art. 1 n. 1 TAGSU (consid. 3).

2. L'autorità richiesta che consegna allo Stato richiedente gli atti d'esecuzione globalmente e senza esaminare previamente l'interesse di terzi al segreto viola gli art. 10 cpv. 2 TAGSU, art. 13 cpv. 3 lett. a e 28 LTAGSU, come pure il principio della proporzionalità (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 187

BGE 115 Ib 186 S. 187

Am 7. Mai 1987 ersuchte das Justizdepartement der Vereinigten Staaten von Amerika das Bundesamt für Po-

lizeiwesen (BAP) gestützt auf den zwischen den USA und der Schweiz am 25. Mai 1973 abgeschlossenen Staatsvertrag über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen (RVUS, SR 0.351.933.6) um Rechtshilfe in der Strafuntersuchung gegen B. und C., gegen welche das bundesstaatliche Geschworenengericht des Zentralbezirks von Kalifornien am 21. Januar 1987 Anklage wegen Verstosses gegen Ausfuhrbestimmungen und wegen weiterer, damit zusammenhängender Delikte erhoben hatte. Die beiden wurden beschuldigt, der Demokratischen Volksrepublik Korea (Nordkorea) zwischen November 1983 und November 1984 unerlaubterweise 85 Helikopter "Hughes 500" geliefert zu haben. Dies soll aufgrund eines zwischen der deutschen - von B. und C. sowie H. gegründeten - F. GmbH und der koreanischen Firma G. am 13. August 1983 abgeschlossenen Liefervertrages über 100 Stück erfolgt sein, nachdem zuvor - ebenfalls unerlaubterweise - zwei Vorführungs-Hubschrauber geliefert worden seien. Als die amerikanischen Behörden die Verkaufstätigkeit im Februar 1985 entdeckt hätten, hätten die restlichen 15 Apparate noch vor deren Ausfuhr beschlagnahmt werden können. Es sei zwischen den Vertragsparteien vereinbart worden, dass der geschuldete Kaufpreis auf ein von B. und H. bei der Bank X. in Zürich eröffnetes Konto bezahlt würde. Ein Teil der in der Folge auf dieses Konto einbezahlten Summe sei im Dezember 1984 auf ein anderes von B. kontrolliertes, ebenfalls bei der Bank X. in Zürich befindliches Konto übertragen worden. Die ersuchende Behörde hält dafür, das den Beschuldigten angelastete Verhalten erfülle die Tatbestände gemäss §§ 371 und 1001 des Titels 18 und gemäss § 7206 Abs. 1 und 2 des Titels 26 des Gesetzbuches der USA, ferner diejenigen gemäss §§ 5 (b) und 16 des Titels 50 des Anhanges des Gesetzbuches der USA, und nebstdem verstosse es auch gegen verschiedene unter diesem Anhang

veröffentlichte Vorschriften. Mit diesen Bestimmungen werden namentlich die Verschwörung zwecks Begehung einer strafbaren Handlung oder zwecks Betruges der Vereinigten Staaten oder ihrer Ämter, die Abgabe falscher Erklärungen mit demselben Zwecke, die Unterbreitung von falschen Angaben in Einkommenssteuererklärungen und die nicht bewilligte Ausfuhr bzw. Wiederausfuhr von Gütern und Waren nach Nordkorea bestraft. Die amerikanische Zentralstelle ersuchte das BAP, es seien ihr sämtliche seit Januar 1982 vorhandenen Unterlagen bezüglich der genannten Konten bei der Bank X. in Zürich herauszugeben.
Nachdem sich das Bundesamt für Aussenwirtschaft zur Frage der beidseitigen Strafbarkeit der Gegenstand des Ersuchens bildenden Straftaten geäussert hatte, gelangte das BAP zum Schluss, dass Strafbarkeit sowohl nach amerikanischem als auch nach schweizerischem Recht vorliege und Zwangsmassnahmen wegen der Bedeutung dieser Straftaten gerechtfertigt seien (Art. 4 Ziff. 3 RVUS). Es sandte daher das Rechtshilfebegehren zum Vollzug an die Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich. Hiergegen erhoben B. und C. Einsprache (Art. 16 des Bundesgesetzes zum Staatsvertrag mit den Vereinigten Staaten von Amerika über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen vom 3. Oktober 1975, BG-RVUS, SR 351.93), welche vom BAP mit Verfügung vom 4. August 1987 abgewiesen wurde, soweit darauf einzutreten war und der Entscheid nicht einer andern Behörde - gemäss Art. 4 lit. a BG-RVUS dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) - zustand. Die gegen diese Verfügung eingereichte Verwaltungsgerichtsbeschwerde wurde vom Bundesgericht am 18. November 1987 abgewiesen. Das Bundesgericht erwog, dass es sich bei der den Beschuldigten angelasteten unerlaubten Ausfuhr von Helikoptern nach Nordkorea weder um politische noch um fiskalische Delikte im Sinne von Art. 2 Ziff. 1 lit. c Abs. 1 und 5 RVUS handle; die Rügen der fehlenden beidseitigen Strafbarkeit und der Verletzung des Verhältnismässigkeitsgebotes erachtete es als unbegründet. Mit Entscheid vom 19. November 1987 wies das EJPD seinerseits auch den Einwand ab, durch die Rechtshilfeleistung würden wesentliche schweizerische Interessen verletzt. Dieser Entscheid wurde nicht an den Bundesrat weitergezogen. Am 8. Januar 1988 verfügte die Bezirksanwaltschaft Zürich den Beizug aller bei der Bank X. in Zürich befindlichen Kontenunterlagen bezüglich der im Ersuchen genannten Personen. A., B., C., D. und E. erhoben gegen diese Verfügung Rekurs an die Staatsanwaltschaft

des Kantons Zürich, mit dem sie beantragten, das Bundesgerichtsurteil vom 18. November 1987 sei "in Wiedererwägung zu ziehen und das amerikanische Rechtshilfegesuch abzulehnen", und ferner sei der Bezirksanwaltschaft zu verbieten, die beschlagnahmten Bankakten ohne weiteres dem BAP zuzustellen oder die Sichtung dieser Akten in Anwesenheit von Beamten des Bundesamtes vorzunehmen. Zur Begründung dieser Anträge machten die Rekurrenten im wesentlichen geltend, das die Rechtshilfe bewilligende Urteil des Bundesgerichts sei überholt, weil ein inzwischen (am 11. Februar 1988) vom amerikanischen Richter genehmigtes "plea agreement" eine Vereinbarung über den Verzicht auf eine weitere Verfolgung enthalte. Mit Entscheid vom 17. Mai 1988 wies die Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich den von A., B., C., D. und E. gegen die Verfügung der Bezirksanwaltschaft vom 8. Januar 1988 erhobenen Rekurs ab und erklärte diese Behörde "für berechtigt und verpflichtet, die beschlagnahmten Kontenunterlagen dem Bundesamt für Polizeiwesen zu übergeben". Hiergegen erhoben die Rekurrenten Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht. Sie ersuchten das Bundesgericht, das BAP unverzüglich über die Beschwerdeführung zu orientieren, damit die Wirkung der Beschwerde, der gemäss Art. 17 Abs. 5 BG-RVUS aufschiebende Wirkung zukomme, nicht durch eine unverzügliche Übermittlung der Vollzugsakten an die amerikanischen Behörden (Art. 13 Abs. 3 BG-RVUS) vereitelt werden könne. Nach erfolgter Orientierung über die Beschwerdeführung teilte das BAP dem Bundesgericht mit, die Vollzugsakten seien bereits am 13. Juni 1988 an die amerikanische Zentralstelle gesandt worden. Mit Eingaben vom 28. Juli und 22. August 1988 kritisierten die Beschwerdeführer das Vorgehen des BAP. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird, soweit auf sie eingetreten werden kann, im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen und im übrigen abgewiesen.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. Es ist unbestritten, dass gemäss dem zwischen B. und C. einerseits und der amerikanischen Staatsanwaltschaft des Zentralbezirks Kalifornien anderseits am 10. Februar 1988 abgeschlossenen "plea agreement" sämtliche Anklagepunkte zurückgezogen wurden, die Gegenstand des Rechtshilfeersuchens vom 7. Mai

1987 bildeten. Dieses "plea agreement" wurde vollzogen, indem das zuständige Bezirksgericht von Kalifornien B. und C. zu den darin vorgesehenen Strafen verurteilte. Nebstdem verpflichteten sich die USA in diesem "plea agreement", auf sämtliche Verfahren, welche gestützt auf die Gegenstand des Ersuchens bildenden Tatsachen gegen A. sowie dessen Unternehmung J. und deren Organe durchzuführen wären, zu verzichten. In bezug auf H. und der von diesem sowie von B. und C. gegründeten F. GmbH hatten sich die USA bzw. die amerikanische Staatsanwaltschaft für den Zentralbezirk Kalifornien im Rahmen eines bereits am 24., 27. und 29. Oktober 1986 abgeschlossenen "cooperation agreement" als Gegenleistung für von H. gemachte Zeugenaussagen verpflichtet, kein Strafverfahren gegen diesen und/oder die F. GmbH im Zusammenhang mit der zur Diskussion stehenden illegalen Helikopterausfuhr einzuleiten. Auf den ersten Blick scheinen die genannten Vereinbarungen, namentlich das - gestützt auf das amerikanische Gesetzbuch und strafprozessuale Bestimmungen abgeschlossene - "plea agreement" vom 10. Februar 1988, das Ersuchen vom 7. Mai 1987 gegenstandslos gemacht zu haben. Demgegenüber ist aber wenigstens erstaunlich, dass B. und C. nicht bereits mit ihrer Mitte 1987 erhobenen Einsprache gemäss Art. 16 BG-RVUS und mit ihrer Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die

Verfügung des BAP vom 4. August 1987 auf das oben genannte, schon im Oktober 1986 abgeschlossene "co-operation agreement" hingewiesen hatten. Ebenso erstaunlich ist, dass dieselben Personen als Hauptangeklagte in der Gegenstand des Ersuchens bildenden Strafuntersuchung nicht eine Bestimmung in das am 10. Februar 1988 abgeschlossene "plea agreement" aufnehmen liessen, wonach das Rechtshilfebegehren zurückgezogen würde. Dies lässt bei objektiver Betrachtungsweise den Schluss zu, dass die amerikanischen Behörden eben nicht auf den Vollzug ihres Ersuchens verzichtet haben, was durch das nur 12 Tage nach Unterzeichnung des "plea agreement" zuhanden des BAP verfasste Memorandum der amerikanischen Staatsanwaltschaft bestätigt wird, in dem diese darlegte, weshalb die ersuchenden Behörden nach wie vor auf die Rechtshilfe angewiesen seien. Die in diesem Memorandum aufgeführten Gründe dafür, am Ersuchen festzuhalten, leuchten im übrigen auch ohne weiteres ein; es ist ohne weiteres verständlich, dass der ersuchende Staat überprüfen will, ob das "plea agreement" nicht allenfalls betrügerisch erwirkt wurde. Um dies beurteilen zu

können, ist er u.a. auch auf die von der Schweiz verlangten Unterlagen angewiesen. Somit verbleibt die Frage zu prüfen, ob das Ersuchen immer noch ein Verfahren gemäss Art. 1 Ziff. 1 RVUS betrifft. Die Rechtsprechung hat dem Begriff des "Verfahrens" im Sinne dieser Bestimmung seit jeher eine ziemlich weite Bedeutung beigemessen (s. BGE 109 Ib 50 E. 3, nicht publ. Urteil vom 12. Mai 1982 i.S. J. S.). So sind etwa bereits die Untersuchungen der amerikanischen "Securities and Exchange Commission" (SEC) den Ermittlungs- oder Gerichtsverfahren nach Art. 1 Ziff. 1 RVUS gleichzustellen, wie ganz allgemein Abklärungen durch eine staatliche Behörde, die geeignet sind, ein förmliches Strafverfahren herbeizuführen, von der genannten Bestimmung erfasst werden (BGE BGE 109 Ib 51 E. 3a, s. auch BGE 113 Ib 270 E. 5a und nicht publ. Urteil vom 2. November 1988 i.S. B. M.; vgl. CURT MARKEES, Aktuelle Fragen der Internationalen Rechtshilfe, ZStrR 89/1973, S. 254). Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass der ersuchende Staat sein Rechtshilfebegehren auch nach dem Abschluss der erwähnten Vereinbarungen, welche das dem Ersuchen zugrundeliegende Strafverfahren betreffen, nicht zurückgezogen hat. Vielmehr haben die zuständigen amerikanischen Behörden nur wenige Tage nach Abschluss dieser Vereinbarungen unmissverständlich bekundet, ihre Abklärungen im Sinne des Ersuchens weiterführen zu wollen, um - wie erwähnt - beurteilen zu können, ob die Beschwerdeführer das "plea agreement" in betrügerischer Absicht erwirkten oder nicht. Wäre es tatsächlich betrügerisch erschlichen worden, so könnte dies zur Folge haben, dass darauf zurückzukommen und allenfalls die Strafuntersuchung wiederaufzunehmen wäre. Berücksichtigt man die aufgezeigten Besonderheiten des dem schweizerischen Verfahrensrecht unbekannten Instituts des "plea agreement", so drängt es sich auf, mit dem ersuchenden Staat davon auszugehen, dass es sich bei den noch vorzunehmenden Abklärungen ebenfalls um ein Verfahren im Sinne von Art. 1 Ziff. 1 RVUS handelt. Diese Lösung erscheint um so gerechtfertigter, als die zuständigen amerikanischen Behörden ihre Absicht auch mit Schreiben vom 18. Februar 1988 bekräftigt und zugesichert haben, sich an den Spezialitätsgrundsatz gemäss Art. 5 RVUS zu halten. Demnach ist das Rechtshilfeersuchen entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer nicht gegenstandslos geworden. Ihre

Hauptrüge, die sich mit derjenigen der unzulässigen oder unrichtigen Anwendung amerikanischen Rechts (Art. 17 BG-RVUS) deckt, ist daher unbegründet.

4. Die Beschwerdeführer beklagen sich ferner auch über eine Verletzung der die Aktenherausgabe betreffenden Vorschriften. Sie machen geltend, die beschlagnahmten Bankkontenunterlagen seien dem ersuchenden

Staat herausgegeben worden, ohne dass sie zuvor gesichtet worden seien. Dies verstosse gegen das Verhältnismässigkeitsgebot, wonach die Mitwirkung des ersuchten Staates beim Vollzug der Rechtshilfe nicht über die Begehren des ersuchenden Staates hinausgehen dürfe. Diese Rüge ist zulässig, soweit sie von D. und E. erhoben worden ist, auch wenn die beiden im amerikanischen Ersuchen nicht aufgeführt sind. Die beiden behaupten der Sache nach, Beziehungen zu den Gegenstand des Begehrens bildenden Konten unterhalten zu haben, so dass sie bei Bewilligung der verlangten Rechtshilfe in ihren persönlichen Interessen betroffen würden. Art. 13 Abs. 2 BG-RVUS bestimmt für einen solchen Fall, in dem die erhobenen Beweise Geheimnisse Dritter (Art. 10 Ziff. 2 RVUS) berühren, dass die Zentralstelle den Berechtigten mitteilt, innerhalb von zehn Tagen gegen die Übermittlung der Vollzugsakten Einsprache erheben zu können, sofern sie dazu noch nicht Gelegenheit hatten. Nach Art. 13 Abs. 3 lit. a BG-RVUS kann die Zentralstelle die Vollzugsakten ohne weiteres den amerikanischen Behörden übermitteln, wenn keine Geheimnisse Dritter berührt sind (oder die Frist zur Einsprache abgelaufen ist). Enthält ein Schriftstück neben Angaben, zu deren Übermittlung die Schweiz nach Vertrag verpflichtet ist, noch solche, die nach Art. 3 Abs. 1 oder Art. 10 Ziff. 2 RVUS unzulässig sind, so ist eine Abschrift oder Fotokopie zu übergeben, in der die geheimzuhaltenden Worte oder Sätze weggelassen oder auf andere Weise ausgemerzt sind; der das Ersuchen ausführende Beamte hat auf dem Schriftstück die Tatsache, die Stelle und den Grund der Weglassung zu vermerken und zu bescheinigen, dass es sonst in allen Teilen mit dem Original übereinstimmt (Art. 28 Abs. 1 BG-RVUS). Das Bundesgericht hat schon wiederholt auf die generelle Pflicht der ersuchten Behörden hingewiesen, die herauszugebenden Akten im Sinne der genannten Bestimmung zu sichten und beim Vollzug des Ersuchens nicht über das Begehren des ersuchenden Staates hinauszugehen (s. BGE 113 Ib 168 E. 6, BGE 112 Ib 590, ferner nicht publ. Urteile vom 27. Februar 1987 i.S. T. und vom 8. Februar 1984 i.S. Bank S.).

BGE 115 Ib 186 S. 193

In seiner Stellungnahme vom 31. August 1988 bestreitet das BAP nicht, dem ersuchenden Staat die hier zur Diskussion stehenden Bankunterlagen ohne vorherige Durchsicht und entsprechend ohne Prüfung der Geheimnisinteressen Dritter "en bloc" herausgegeben zu haben. Die vom BAP angeführten Gründe, solches Vorgehen sei im Hinblick auf einen raschen Vollzug des Ersuchens notwendig gewesen, vermögen nicht zu überzeugen. Es wäre dem BAP - auch bei raschem Vollzug des Begehrens - ohne weiteres möglich gewesen, die Namen der beiden unbeteiligten Drittpersonen D. und E. auszumerzen bzw. sonstwie unkenntlich zu machen oder andere geeignete Massnahmen zu treffen, um das Geheimnisrecht der beiden zu schützen. Dadurch, dass es dies unterliess, verletzte es die genannten Verfahrensbestimmungen und das Verhältnismässigkeitsgebot. Die Beschwerde ist daher insoweit gutzuheissen. Im Sinne dieser Ausführungen hat das BAP die amerikanischen Behörden einzuladen, die bereits erhaltenen Dokumente zurückzusenden. Hernach hat es den Inhalt dieser Dokumente nach Art. 28 BG-RVUS und der in diesem Zusammenhang massgebenden, oben dargelegten bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu sichten, um so die Geheimnisinteressen der unbeteiligten Dritten D. und E. zu schützen, dies selbstverständlich unter dem Vorbehalt, dass das Rechtshilfeersuchen nicht noch auf diese beiden ausgedehnt wird.