Urteilskopf

117 Ib 64

11. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 8. März 1991 i.S. Delfin Ugarte Centurion gegen Bezirksanwaltschaft Zürich und Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich sowie Juge d'instruction du canton de Vaud und Tribunal d'accusation du Tribunal cantonal du canton de Vaud (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Internationale Rechtshilfe in Strafsachen. Notwendigkeit von Erhebungen in mehreren Kantonen, Art. 80 IRSG; Prüfungsobliegenheiten nach Art. 78 und 79 IRSG, Heilung von allfälligen Mängeln des kantonalen Verfahrens; Voraussetzungen der Rechtshilfeleistung, Art. 2 IRSG.

1. Der zwischen Paraguay und der Schweiz abgeschlossene Auslieferungsvertrag ist teilweise auch für die Rechtshilfe im Sinne des dritten Teils des IRSG anwendbar. Soweit eine staatsvertragliche Regelung fehlt, gelangen das IRSG und die IRSV zur Anwendung (E. 2a).

2. Der vom BAP gestützt auf Art. 80 IRSG mit der Leitung des Rechtshilfeverfahrens beauftragte Kanton alleine hat den Grundsatzentscheid über die internationale Rechtshilfe für alle Betroffenen in allen durch das ausländische Ersuchen berührten Kantonen zu fällen (E. 3). Somit hat der "Leitkanton" die materielle Zulässigkeit der internationalen Rechtshilfe zu prüfen (Art. 79 Abs. 1 IRSG), während es sich bei der dem BAP nach Art. 78 Abs. 1 IRSG obliegenden Prüfung um eine blosse Vorprüfung handelt, die im wesentlichen auf die Frage beschränkt ist, ob ein Ersuchen den formellen Anforderungen entspricht oder ob seine Ausführung nicht sonstwie offensichtlich unzulässig ist. In casu sind die zuständigen Behörden des "Leitkantons" ihrer Prüfungs- und Begründungspflicht noch hinreichend nachgekommen. Allfällige Mängel des vorinstanzlichen Verfahrens wären vor Bundesgericht geheilt worden (E. 4).

3. Die grundsätzlichen Voraussetzungen der Rechtshilfeleistung sind zu bejahen.

- Die Bestätigung nach Art. 76 lit. c IRSG/Art. 31 Abs. 2 IRSV wie auch die Gegenrechtserklärung nach Art. 8 IRSG liegen vor (E. 2a und 5b).

- Die Erfordernisse nach Art. 28 IRSG sind erfüllt, wie auch beidseitige Strafbarkeit gegeben ist (Art. 2 des zwischen Paraguay und der Schweiz abgeschlossenen Vertrages, Art. 64 IRSG). Die Gegenstand des Ersuchens bildenden, teilweise durch ehemalige Staatsorgane begangenen Straftaten spielten sich zwar in einem gewissen politischen Umfeld ab, doch handelt es sich dabei um gemeinrechtliche, rechtshilfefähige Delikte (E. 5c).

Regeste (fr):
Entraide internationale en matière pénale. Investigations nécessaires dans plusieurs cantons, art. 80 EIMP; devoirs d'examen selon les art. 78 et 79 EIMP, réparation d'éventuels vices de procédure cantonale; conditions à l'octroi de l'entraide, art. 2 EIMP.

1. Le Traité d'extradition conclu entre la Suisse et le Paraguay s'applique aussi partiellement à l'entraide au sens de la troisième partie de l'EIMP. Le droit autonome régit les points qui ne sont pas réglementés dans le traité (consid. 2a).

2. L'autorité cantonale, chargée de conduire les opérations en vertu de l'art. 80 EIMP, statue seule sur l'admissibilité de la requête pour tous les cantons concernés (consid. 3). Elle se prononce sur l'admissibilité matérielle de l'entraide (art. 79 al. 1 EIMP), alors que, selon l'art. 78 al. 1 EIMP, l'OFP se limite à examiner si la requête est formellement recevable et si l'entraide n'est pas manifestement inadmissible. En l'espèce, les autorités compétentes du canton de Zurich ont satisfait à leur obligation d'examen et de motivation. D'éventuelles irrégularités commises en première instance auraient de toute manière été réparées devant le Tribunal fédéral

(consid. 4).

3. Les conditions de l'entraide sont réunies.

- L'attestation mentionnée aux art. 76 let. c EIMP et 31 al. 2 OEIMP et la déclaration de réciprocité selon l'art. 8 EIMP ont été produites (consid. 2a et 5b).

- Les exigences de l'art. 28 EIMP sont respectées, ainsi que la condition de la double incrimination (art. 2 du Traité entre la Suisse et le Paraguay, art. 64 EIMP). Dans la mesure où elle concerne des infractions commises par d'anciens agents de l'Etat, la requête présente un certain aspect politique. Il s'agit toutefois de délits de droit commun, pour lesquels l'entraide peut être accordée (consid. 5c).

Regesto (it):
Assistenza internazionale in materia penale. Indagini necessarie in più cantoni, art. 80 AIMP; obblighi d'esame secondo gli art. 78 e art. 79 AIMP, sanatoria di eventuali vizi della procedura cantonale; presupposti dell'assistenza, art. 2 AIMP.

1. Il Trattato di estradizione concluso tra la Svizzera e il Paraguay si applica parzialmente anche all'assistenza giudiziaria ai sensi della parte terza dell'AIMP. L'AIMP e l'OAIMP disciplinano i punti non regolati dal trattato (consid. 2a).

2. L'autorità cantonale incaricata di dirigere le operazioni in virtù dell'art. 80 AIMP decide da sola, per tutti i cantoni interessati, sull'ammissibilità della domanda (consid. 3). Essa si pronuncia sull'ammissibilità sostanziale dell'assistenza giudiziaria internazionale (art. 79 cpv. 1 AIMP), mentre, conformemente all'art. 78 cpv. 1 AIMP, l'UFP si limita a esaminare se la domanda soddisfi alle esigenze formali e se l'assistenza non sia per altri motivi manifestamente inammissibile. Nella fattispecie, le autorità competenti del cantone di Zurigo hanno adempiuto il loro obbligo di esame e di motivazione. Eventuali irregolarità commesse nella procedura precedente sarebbero comunque state sanate dinanzi al Tribunale federale (consid. 4).

3. I presupposti fondamentali dell'assistenza sono dati.

- La conferma menzionata nell'art. 76 lett. c AIMP e nell'art. 31 cpv. 2 OAIMP come pure la dichiarazione di reciprocità di cui all'art. 8 AIMP sono state prodotte (consid. 2a, 5b).

- Le esigenze dell'art. 28 come pure la condizione della punibilità bilaterale (art. 2 del Trattato fra la Svizzera e il Paraguay, art. 64 AIMP) sono adempiute. Nella misura in cui concerne reati commessi da ex agenti dello Stato, la domanda presenta certe connotazioni politiche; si è nondimeno in presenza di reati di diritto comune, per i quali l'assistenza può essere accordata (consid. 5c).

Sachverhalt ab Seite 67

BGE 117 Ib 64 S. 67

Die Justizbehörden von Paraguay führen gegen verschiedene juristische und natürliche Personen, darunter Alfredo Stroessner Matiauda, ehemaliger Präsident von Paraguay, und Delfin Ugarte Centurión, ehemaliger Industrie- und Handelsminister von Paraguay, ein Strafverfahren insbesondere wegen Veruntreuung, Betrug, ungetreuer Geschäftsführung, Urkundenfälschung sowie aktiver und passiver Bestechung. Im Rahmen dieser

Strafuntersuchung richtete der Juez de Primera Instancia von Asunción am 14. August/1. September 1989 ein in spanischer Sprache abgefasstes und französisch übersetztes Rechtshilfeersuchen an die schweizerischen Behörden. Den genannten Personen wird u.a. zur Last gelegt, sie hätten im Zusammenhang mit dem Ausbau einer Zementfabrik (Staatsbetrieb) in Paraguay in den Jahren 1976-1988 durch eine panamaische, aber in Lausanne domizilierte Gesellschaft X. fingierte Rechnungen ausstellen lassen und sich die entsprechenden Beträge von insgesamt ca. § 11,6 Mio. unrechtmässig angeeignet. Zur Unterstützung der Strafuntersuchung wird um Angaben über Beziehungen zu Schweizer Banken in Lausanne, Genf, Zürich und Basel ersucht, welche die Firma X. bzw. die Beschuldigten in der fraglichen Zeit im Zusammenhang mit den untersuchten Straftaten unterhalten hatten. Die ersuchende Behörde sicherte der Schweiz formell Gegenrecht zu und erklärte zudem, die herauszugebenden Beweismittel nicht in einem politischen, militärischen oder fiskalischen Verfahren zu verwenden. Das Bundesamt für Polizeiwesen (BAP) erachtete die Formerfordernisse des IRSG und des zwischen der Republik Paraguay und der Schweiz abgeschlossenen Auslieferungsvertrages vom 30. Juni 1906 (SR 0.353.963.2) als erfüllt und gelangte zum Ergebnis, dass kein Grund bestehe, die Rechtshilfeleistung als

BGE 117 Ib 64 S. 68

offensichtlich unzulässig zu erklären. In Anbetracht dessen übermittelte es das Begehren am 13. Dezember 1989 an den Untersuchungsrichter des Kantons Waadt und lud diesen ein, entsprechend Art. 79 IRSG über die Zulässigkeit der Rechtshilfe zu entscheiden und gegebenenfalls den Vollzug des Ersuchens zu veranlassen. Dabei erwog es, dass die meisten der fraglichen Beweismittel im Kanton Waadt zu erheben seien, weshalb es den betreffenden Untersuchungsrichter bat, den Vollzug der Rechtshilfe auch für die Kantone Zürich, Basel und Genf zu koordinieren, dies "conformément à l'art. 80 EIMP".
Mit Verfügung vom 5. Januar 1990 zog der Untersuchungsrichter des Kantons Waadt in Betracht, dass das Ersuchen den massgebenden Formvorschriften genüge, dass es sich bei den vom Begehren betroffenen Personen um im paraguayischen Verfahren Beschuldigte bzw. jedenfalls nicht um unbeteiligte Dritte handle, dass Strafbarkeit der in Frage stehenden Delikte auch nach schweizerischem Recht gegeben sei (Art. 140, 148, 159, 251, 288, 315 und 316 StGB) und dass die fraglichen Tatbestände ebenfalls in dem zwischen Paraguay und der Schweiz abgeschlossenen Abkommen aufgeführt seien. Zudem erwog er, dass die verlangte Rechtshilfe weder unverhältnismässig noch aus einem andern Grund (Art. 3 IRSG) unzulässig sei. Gestützt darauf und in Anbetracht der von den paraguayischen Behörden abgegebenen Gegenrechtserklärung ordnete er in Anwendung der Art. 79 und 80 IRSG an, dem Ersuchen sei unter Beifügung des üblichen Spezialitätsvorbehaltes zu entsprechen, und er lud die zuständigen Behörden des eigenen Kantons sowie diejenigen der Kantone Zürich, Basel-Stadt und Genf ein, die verlangten, je ihr Zuständigkeitsgebiet betreffenden Rechtshilfemassnahmen zu treffen und deren Ergebnis ihm, dem Untersuchungsrichter des Kantons Waadt, zu übermitteln. Die Bezirksanwaltschaft Zürich nahm diese Einladung als interkantonales Rechtshilfeersuchen entgegen. Sie erachtete alle Rechtshilfevoraussetzungen als erfüllt und entsprach dem Ersuchen mit Verfügung vom 30. Januar 1990. Dabei wies sie zwei Banken in Zürich an, "von sämtlichen bestehenden oder bereits saldierten Kundenverbindungen, welche auf eine der sechs natürlichen oder juristischen Personen lauten oder an welchen diese formell oder zumindest wirtschaftlich berechtigt erscheinen, sämtliche Unterlagen wie im Rechtshilfeersuchen geschildert für den Zeitraum vom Juli 1979 bis heute in gut lesbarer Fotokopie herauszugeben". Zudem fügte sie ihrer Anordnung den üblichen

BGE 117 Ib 64 S. 69

Spezialitätsvorbehalt bei. Am 28. Februar bzw. 16. März 1990 wurden die bei den zwei Banken beschlagnahm-

ten Unterlagen dem Untersuchungsrichter des Kantons Waadt zugestellt. Am 30. Januar 1990 erhob Delfin Ugarte Centurion Rekurs an die Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich mit dem Hauptantrag, die Verfügung der Bezirksanwaltschaft Zürich sei aufzuheben; dem Rechtshilfeersuchen sei nicht stattzugeben. Daneben stellte er mehrere Eventualanträge im Hinblick auf eine Verbesserung des Ersuchens. Am 20. Juli 1990 entschied die Staatsanwaltschaft, auf den Rekurs nicht einzutreten. Zur Begründung führte sie im wesentlichen aus, angesichts des Umstandes, dass der Kanton Waadt vom BAP in Anwendung von Art. 80 IRSG zum verfahrensleitenden Kanton bestimmt worden sei und seinerseits den Kanton Zürich rechtshilfeweise um Zustellung der in diesem Kanton zu erhebenden Beweismittel ersucht habe, sei im Kanton Zürich keine eigenständige Prüfung der Anerkennung der Rechtshilfepflicht im Verhältnis der Schweiz zu Paraguay vorzunehmen; für die Rechtshilfeleistung an den Kanton Waadt seien lediglich die Regeln gemäss Art. 352-355 StGB massgebend. Nach Vornahme der verlangten Massnahmen in den Kantonen Zürich, Waadt, Genf und Basel-Stadt übermittelte der Untersuchungsrichter des Kantons Waadt dem BAP am 3. April 1990 die erhobenen Beweismittel. Am 14. August 1990 orientierte der Untersuchungsrichter das BAP zudem darüber, dass Delfin Ugarte Centurion gegen die Rechtshilfeverfügung Rekurs an die Anklagekammer des Kantonsgerichts des Kantons Waadt erhoben und in Aussicht gestellt habe, bis vor Bundesgericht zu gehen; mit der Herausgabe der erhobenen Unterlagen sei daher bis zum rechtskräftigen Entscheid über die Rechtshilfeleistung zuzuwarten (Art. 21 Abs. 4 IRSG). Bereits am 4. April 1990 hatte das BAP erklärt, die Rechtshilfeakten bis zur rechtskräftigen Rekurserledigung zurückzubehalten. Die Anklagekammer des Kantonsgerichts des Kantons Waadt ihrerseits erwog mit Entscheid vom 8. Oktober 1990, dass das BAP das Rechtshilfeersuchen als zulässig erachtet und der waadtländische Untersuchungsrichter die verlangten Massnahmen gestützt auf die von seiten des BAP erfolgte Delegation lediglich noch zu vollziehen gehabt habe (Art. 16 Abs. 1 IRSG). Der Rekurs könnte somit einzig die Vollzugsmodalitäten betreffen, was indes nicht der Fall sei, da einzig die Zulässigkeit der Rechtshilfe selber bestritten sei. Auf den Rekurs sei daher an sich nicht einzutreten, doch

erweise sich dieser bei materieller Prüfung ohnehin als unbegründet. Gegen den Nichteintretensentscheid der Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich vom 20. Juli 1990 erhob Delfin Ugarte Centurion am 22. August 1990 Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht, mit der er im wesentlichen beantragte, der Entscheid sei aufzuheben; die Staatsanwaltschaft sei anzuweisen, auf seinen Rekurs einzutreten. Am 8. November 1990 erhob er ebenfalls gegen den vom 8. Oktober 1990 datierten Entscheid der Anklagekammer des Kantonsgerichts und gegen die vorangegangene, ihm am 3. April 1990 durch die Bezirksanwaltschaft Zürich zur Kenntnis gebrachte Verfügung des Untersuchungsrichters des Kantons Waadt vom 5. Januar 1990 Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht, mit der er im wesentlichen beantragte, auch diese Entscheide seien aufzuheben; dem paraguayischen Rechtshilfeersuchen sei nicht stattzugeben.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. a) Die Republik Paraguay und die Schweiz haben am 30. Juni 1906 einen Auslieferungsvertrag abgeschlossen (SR 0.353.963.2). Namentlich dessen Art. 16, auf den (u.a.) sich das Ersuchen denn auch abstützt, betrifft ebenfalls die "andere" oder "kleine" Rechtshilfe im Sinne des dritten Teiles des IRSG, sofern - wie im vorliegenden Fall - ein Strafverfahren für Delikte in Frage steht, wie sie in Art. 2 des Abkommens aufgelistet sind. Diese Bestimmung des Art. 16 regelt allerdings einzig die grundsätzliche Pflicht zur "kleinen" Rechtshilfe bei Strafverfahren wegen Delikten im Sinne von Art. 2 des Übereinkommens. Im weiteren richtet sich daher die

Beurteilung eines paraguayischen Gesuchs um "kleine" Rechtshilfe nach dem internen Recht der Schweiz, d.h. nach dem Bundesgesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. März 1981 (IRSG, SR 351.1) und der dazugehörenden Ausführungsverordnung vom 24. Februar 1982 (IRSV, SR 351.11; vgl. Art. 1 Abs. 1 IRSG). Nach Art. 8 Abs. 1 IRSG wird einem Rechtshilfeersuchen in der Regel nur dann entsprochen, wenn der ersuchende Staat Gegenrecht gewährt (s. hiezu BGE 110 Ib 176 E. 3 und BGE 109 Ib 168 E. 5). Dieses Gegenrecht ist durch den genannten Vertrag dem Grundsatze nach gewährleistet und von den paraguayischen Behörden mit dem vorliegenden Ersuchen formell zugesichert worden.

BGE 117 Ib 64 S. 71

b) aa) Beim angefochtenen Entscheid der Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich handelt es sich um einen solchen einer letztinstanzlichen kantonalen Behörde (§ 402 ff. StPO/ZH), ebenso bei demjenigen der Anklagekammer des Kantonsgerichts des Kantons Waadt (Art. 294 ff. StPO/VD). Die beiden Verwaltungsgerichtsbeschwerden sind daher zulässig (Art. 16 und 25 IRSG in Verbindung mit Art. 98 lit. g OG), soweit sie gegen diese Entscheide gerichtet sind. Allerdings richtet sich die Beschwerde gegen den Entscheid der Anklagekammer des Kantonsgerichts des Kantons Waadt auch gegen die erstinstanzliche, dem Beschwerdeführer nach seinen Angaben am 3. April 1990 zur Kenntnis gebrachte Rechtshilfeverfügung des Untersuchungsrichters des Kantons Waadt vom 5. Januar 1990. Diese Verfügung war zwar - trotz der Regelung des Art. 22 IRSG - nicht mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen; indem der Beschwerdeführer sie dennoch rechtzeitig bei der Anklagekammer anfechten konnte, schadete ihm das Fehlen der Rechtsmittelbelehrung nicht, so dass der betreffende Mangel weder Nichtigkeit noch Ungültigkeit der Verfügung zur Folge hatte (s. BGE 113 Ib 267 E. 4a und BGE 102 Ib 92 ff., nicht publ. E. 8 von BGE 115 Ib 68 ff.). Man kann sich fragen, ob im Falle der Aufhebung des oberinstanzlichen Entscheides auch die Verfügung des Untersuchungsrichters hinfällig würde (wobei dann die daraus entstehenden Folgen für die Verfahren in den übrigen Kantonen abzuklären wären) und ob deswegen sowie mangels Letztinstanzlichkeit (s. Art. 25 IRSG) und im übrigen wegen Verspätung (s. Art. 106 OG sowie BGE 102 Ib 92 ff., BGE 98 Ib 125 und BGE 96 I 692) auf die Beschwerde insoweit nicht einzutreten sei (s. BGE 113 Ib 265 E. 3b, BGE 104 Ib 270 E. 1, zudem nicht publ. Urteile des Bundesgerichts vom 8. Oktober 1990 i.S. W., vom 24. Januar 1990 i.S. S.-Anstalt und vom 4. Januar 1988 i.S. A.). In Anbetracht der nachfolgenden Erwägungen kann die Frage indes offenbleiben. bb) Der Beschwerdeführer ist Inhaber von Bankkonten, über welche die ersuchenden Behörden Auskünfte verlangen. Er wird durch die auch hinsichtlich seiner Konten angeordnete Aktenedition, welche wegen der damit verbundenen Aufhebung des Bankgeheimnisses einer Zwangsmassnahme gleichkommt, persönlich betroffen und ist daher bereits aus diesem Grunde zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert (Art. 21 Abs. 3 IRSG; s. BGE 116 Ib 108 ff., insb. 110 E. 2a/aa). Wird mit dem BAP und der Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich angenommen, dass bei

BGE 117 Ib 64 S. 72

Anwendung von Art. 80 IRSG die Möglichkeit zur Anfechtung der grundsätzlichen Zulässigkeit der internationalen Rechtshilfe einzig in dem mit der Leitung der Erledigung des Rechtshilfeersuchens betrauten Kanton besteht (s. in diesem Zusammenhang nachf. E. 3), so muss die Legitimation zur Anfechtung des Grundsatzentscheides der Rechtsmittelinstanz des leitenden Kantons selbst dann gegeben sein, wenn persönliche Betroffenheit schon nur in einem der Kantone gegeben ist, welche die Rechtshilfemassnahmen im konkreten Fall zu vollziehen haben. Verhielte es sich nicht so, so würde es dem nicht im leitenden, sondern einzig in einem andern Kanton durch die Rechtshilfemassnahmen persönlich Betroffenen verwehrt, seine materiellen Rügen gegen die Zulässigkeit der Rechtshilfe durch die oberste Instanz beurteilen lassen zu können (Art. 25 Abs. 1 IRSG). So-

weit im übrigen in einem Rechtshilfeverfahren nicht die Verletzung von ausländischem Recht (Art. 25 Abs. 4 IRSG), Bundes- und damit auch Staatsvertragsrecht (Art. 25 Abs. 1 IRSG in Verbindung mit Art. 104 lit. a OG, BGE 113 Ib 273 f.) oder kantonalem Ausführungsrecht zu bundesrechtlichen Bestimmungen, sondern unabhängig davon einzig die Verletzung selbständigen kantonalen Rechts gerügt würde, das in keinem Sachzusammenhang zu Bundesrecht steht, stünde hiefür als Bundesrechtsmittel nicht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde, sondern die staatsrechtliche Beschwerde offen (s. BGE 116 Ib 8 ff., nicht publ. Urteil des Bundesgerichts vom 12. November 1990 i.S. C. und Mitb., zudem - als Fälle interkantonaler Rechtshilfe, die keine Beziehung zu internationaler Rechtshilfe hatten - nicht publ. Urteile des Bundesgerichts vom 27. April 1989 i.S. U. AG und Mitb., vom 10. April 1989 i.S. D., vom 6. Oktober 1988 i.S. D., vom 22. April 1988 i.S. H., vom 18. November 1987 i.S. U. AG und Mitb. sowie H. und Mitb.), so dass diesfalls die Legitimations- und übrigen Prozessvoraussetzungen nach den für diese Beschwerde geltenden Bestimmungen zu prüfen wären. Im vorliegenden Fall wird allerdings keine Verletzung (selbständigen oder unselbständigen) kantonalen Rechts geltend gemacht. Somit ist der Beschwerdeführer bereits aus den dargelegten Gründen zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich und denjenigen der Anklagekammer des Kantonsgerichts des Kantons Waadt befugt. Weitere Aspekte im Zusammenhang mit der Frage der Legitimation - ob sie mit Bezug auf das zürcherische Verfahren allenfalls

schon aufgrund des Umstandes zu bejahen ist, dass die Staatsanwaltschaft als kantonale Rechtsmittelinstanz wie ausgeführt einen Nichteintretensentscheid gefällt hat (vgl. BGE 116 Ib 109 E. 1b mit Hinweisen), und ob das alternative Erfordernis des Art. 21 Abs. 3 IRSG, dass der Beschuldigte im ausländischen Verfahren in seinen dortigen Verteidigungsrechten beeinträchtigt sein könnte (s. in diesem Zusammenhang BGE 116 Ib 109 ff. E. 2, insb. 112 E. 2b mit Hinweisen), erfüllt ist - brauchen daher hier nicht erörtert zu werden. cc) Auch die übrigen Prozessvoraussetzungen sind erfüllt. Auf die Beschwerden ist daher wie ausgeführt grundsätzlich einzutreten, soweit sich nachfolgend nicht Einschränkungen ergeben. c) Das Bundesgericht ist aufgrund von Art. 25 Abs. 6 IRSG, der als Spezialbestimmung der allgemeinen Vorschrift von Art. 114 Abs. 1 OG vorgeht, nicht an die Begehren der Parteien gebunden (BGE 113 Ib 266 E. 3d). Es hat daher die Möglichkeit, den angefochtenen Entscheid gegebenenfalls zugunsten oder auch zuungunsten des Beschwerdeführers zu ändern (BGE 112 Ib 585 f. E. 3). Als Rechtsmittelinstanz überprüft es die bei ihm im Verwaltungsgerichtsverfahren erhobenen Rügen grundsätzlich mit freier Kognition (s. etwa BGE 113 Ib 181 E. 7a, BGE 109 Ib 167 E. 4). Da es aber in Rechtshilfesachen nicht Aufsichtsbehörde ist, darf die Prüfung des angefochtenen Entscheides den Rahmen des Streitgegenstandes nicht sprengen (BGE 112 Ib 585 f. E. 3, nicht publ. E. 1a von BGE 115 Ib 517 ff.).

3. a) Mit der Beschwerde gegen den Nichteintretensentscheid der Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich wird im wesentlichen geltend gemacht, dass der Wortlaut von Art. 80 IRSG und die Gesetzesmaterialien dazu, die vergleichsweise Konsultation des Bundesgesetzes zum Staatsvertrag mit den USA über gegenseitige Rechtshilfe (BG-RVUS, SR 351.93) sowie die Literatur zur genannten Bestimmung und schliesslich die fehlende gesetzliche Grundlage für interkantonale Rechtshilfe in Verwaltungssachen klar zeigten, dass der Gesetzgeber mit Art. 80 IRSG dem BAP lediglich die Möglichkeit habe eröffnen wollen, einen einzelnen Kanton mit der Koordination der eigentlichen Vollzugshandlungen in verschiedenen Kantonen zu betrauen. Indem die Vorinstanz der Bezirksanwaltschaft Zürich im vorliegenden Fall die Kompetenz abspreche, über die grundsätzliche Zulässigkeit der Rechtshilfe zu entscheiden, und indem sie diese Kompetenz ausschliesslich den Behörden des Kantons Waadt zuspreche, verletze sie Art. 80

IRSG. Gemäss dieser Bestimmung könne das BAP die zuständige Behörde eines Kantons mit der Leitung der Erhebungen beauftragen, sofern die Erledigung eines Ersuchens solche Erhebungen in mehreren Kantonen erfordere. Da der Anwendungsbereich von Art. 80 IRSG sich lediglich auf die "zweite Phase", d.h. auf die Vollzugsphase eines Rechtshilfeersuchens, beschränke, könne Art. 80 IRSG nichts daran ändern, dass jeder vom Rechtshilfeersuchen betroffene Kanton in der "ersten Phase" selber über die Zulässigkeit der Rechtshilfe entscheiden müsse. Die vom BAP bestätigte Auffassung der Vorinstanz setze voraus, dass der mit der Leitung des Verfahrens beauftragte Kanton von den weiteren, vom Ersuchen betroffenen Kantonen Rechtshilfe in Verwaltungssachen beanspruchen könne. Da sich jedoch die Bestimmung des Art. 80 IRSG nur auf die Vollzugsphase eines internationalen Rechtshilfeverfahrens beziehe, in der ausschliesslich das in Strafsachen massgebende Verfahrensrecht zur Anwendung gelange (Art. 12 Satz 2 IRSG), sei auszuschliessen, dass Art. 80 IRSG als Grundlage für die Rechtshilfe für dieses spezielle Gebiet des Verwaltungsrechts anzuerkennen sei. Da es aber auch an einer generellen Norm mangle, welche die Kantone verpflichten würde, untereinander Rechtshilfe in Verwaltungssachen zu gewähren, könne die von der Vorinstanz und vom BAP vertretene Auffassung nicht zutreffen, weil eine mit der Leitung der ersten Phase des Verfahrens betraute kantonale Behörde die für einen Grundsatzentscheid bezüglich Rechtshilfepflicht zwingend notwendige interkantonale Rechtshilfe in Verwaltungssachen nicht beanspruchen könnte. Der Gesetzgeber habe nicht "einfachheitshalber" für die interkantonale Rechtshilfe in Verwaltungssachen auf die Bestimmung der strafrechtlichen interkantonalen Rechtshilfe verwiesen. Mit dem Hinweis auf Art. 352-355 StGB in Art. 80 IRSG habe er - ebenso wie in Art. 3 Abs. 2 BG-RVUS - lediglich die beim Vollzug relevante interkantonale Rechtshilfe in Strafsachen angesprochen. Der "Leitkanton" gemäss Art. 80 IRSG habe dieselbe Funktion und Kompetenz wie der "Leitkanton" gemäss Art. 3 Abs. 2 BG-RVUS. Die Aufteilung der Funktionen zwischen der Zentralstelle (also dem BAP) und dem "Leitkanton" gemäss BG-RVUS sei klar. Auch dort könne nicht gesagt werden, dass durch die genannte Bestimmung des BG-RVUS noch ein Kanton als zusätzliche administrative Stufe eingeschaltet worden sei. Insgesamt sei somit festzustellen, dass das von der Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich im Zusammenhang mit Art. 80 IRSG vorgeschlagene Verfahren

vom heute geltenden Gesetz nicht gedeckt und daher die dagegen erhobene Beschwerde gutzuheissen sei. Die Bezirksanwaltschaft Zürich erklärt in ihrer im Verlaufe des bundesgerichtlichen Verfahrens zuhanden der Staatsanwaltschaft erstatteten Vernehmlassung, sie habe bis anhin jeweils einen selbständigen Entscheid über die Zulässigkeit der Rechtshilfe getroffen, auch wenn das BAP einen andern Kanton mit der Leitung gemäss Art. 80 IRSG beauftragt habe. Die Fälle, in denen sich mehrere Kantone mit demselben Rechtshilfeverfahren befassen müssten, seien häufig. Jedoch habe das BAP bisher nur selten von der genannten Bestimmung Gebrauch gemacht. Die Erfahrung habe gezeigt, dass immer wieder widersprüchliche Entscheide gefällt würden, was heisse, dass der eine Kanton die Rechtshilfe umfassend gewähre, während ein anderer Kanton sie einschränke oder gar ablehne. Unbefriedigend sei auch, dass ein Rechtshilfebetroffener, der sich gegen die Gewährung der Rechtshilfe wehren wolle, in mehreren Kantonen das entsprechende Rechtsmittel einlegen müsse. Dies sei nicht nur prozessunökonomisch, sondern führe für den Betroffenen auch zu enormen Kosten. Die Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich hält dafür, der Beschwerdeführer versuche auf unzulässige Weise darzulegen, die in Art. 80 IRSG vorgesehene Koordination der Rechtshilfe durch einen vom BAP beauftragten Kanton könne sich nur auf die prozessualen Vollzugshandlungen und nicht auch auf den verwaltungsrechtlichen Teil des Rechtshilfeentscheides beziehen. Die Regelung gemäss Art. 80 IRSG könne wohl nichts anderes als eine Vereinfachung des Rechtshilfeverfahrens bezwecken und damit unterschiedliche oder gar einander widersprechende kantonale Entscheide verhindern helfen. Jedenfalls sei eine andere ratio legis kaum vorstellbar. Die Koordinationsfunktion des "Leitkantons" könne aber nur in den Bereichen zum Tragen kommen, in welchen die Kantone gleiches Recht anzuwenden hätten, nämlich im verwaltungsrechtlichen Bereich und damit

bei den Entscheiden über die Zulässigkeit der internationalen Rechtshilfeleistung und die Weiterleitung der gesammelten Erkenntnisse. Hier habe der "Leitkanton" zu entscheiden, während er dies bei der Beweissammlung im strafprozessualen Bereich aufgrund der unterschiedlichen kantonalen Prozessordnungen nicht könne.
Das BAP erachtet die von der Staatsanwaltschaft vertretene Auffassung im Ergebnis als zutreffend. Art. 80 Satz 2 IRSG (in Verbindung mit Art. 352-355 StGB) verbiete es einem nicht mit der Leitung

der Erledigung eines Ersuchens beauftragten Kanton, einen Grundsatzentscheid über die Zulässigkeit der Rechtshilfe zu fällen. In Anbetracht dessen sei es bei enger Auslegung des Wortlauts von Satz 1 der genannten Bestimmung möglich, dass es einem Betroffenen in einem nicht mit der Leitung betrauten Kanton verwehrt sei, den Entscheid über die grundsätzliche Zulässigkeit der Rechtshilfe anzufechten. Dem müsse - dem Geist des IRSG entsprechend - in dem Sinn Abhilfe geschaffen werden, dass einem Betroffenen die Möglichkeit offenstehen müsse, den Zulässigkeitsentscheid bei der zuständigen Behörde des mit der Leitung beauftragten Kantons anfechten zu können. Werde die Frage ausschliesslich mittels ausdehnender Auslegung gelöst, so sei dieses Resultat zwingend. Entsprechend sei der Entscheid, die Kompetenz der Prüfung der Zulässigkeit der Rechtshilfe ausschliesslich den Behörden des vom BAP in Anwendung von Art. 80 IRSG mit der Leitung der Ausführung des paraguayischen Rechtshilfeersuchens beauftragten Kantons Waadt zuzuerkennen, nicht zu beanstanden. b) aa) Das BAP hat gemäss Art. 78 Abs. 1 IRSG zu prüfen, ob ein Rechtshilfeersuchen den formellen Anforderungen dieses Gesetzes entspricht, und leitet es an die zuständige kantonale Behörde weiter, wenn die Rechtshilfe nicht offensichtlich unzulässig erscheint. Nach Art. 79 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 16 Abs. 1 IRSG entscheiden die kantonalen Behörden über die Zulässigkeit der Rechtshilfe sowie über die Fragen des zwischenstaatlichen Verfahrens und über den Vollzug eines Ersuchens um Rechtshilfe im Sinne des dritten Teils des IRSG, soweit dafür nicht ausschliesslich eine Bundesbehörde zuständig ist. Erfordert die Erledigung eines Ersuchens Erhebungen in mehreren Kantonen, so kann das BAP in Anwendung von Art. 80 IRSG die zuständige Behörde eines dieser Kantone mit der Leitung beauftragen; die Art. 352-355 StGB gelten dabei sinngemäss. Wenn das IRSG nichts anderes bestimmt, wenden die Bundesverwaltungsbehörden das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG) und die kantonalen Behörden die für sie geltenden Vorschriften sinngemäss an; für Prozesshandlungen gilt das in Strafsachen massgebende Verfahrensrecht (Art. 12 IRSG). Bei der nach Art. 78 Abs. 1 IRSG dem BAP obliegenden Prüfung handelt es sich um eine blosse Vorprüfung. Diese beschränkt sich im wesentlichen auf die Frage, ob ein Ersuchen den formellen Anforderungen entspricht, d.h. insbesondere darauf, ob die Sachverhaltsdarstellung nicht offensichtlich ungenügend ist oder ob die

Ausführung eines Ersuchens nicht sonstwie - namentlich wegen eines Verweigerungsgrundes (s. Art. 3 IRSG oder etwa die entsprechenden Bestimmungen gemäss Art. 2 und 3 des Europäischen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. April 1959 (EÜR, SR 0.351.1) bzw. Art. 3 des Staatsvertrages mit den USA vom 25. Mai 1973 (RVUS, SR 0.351.933.6)) - offensichtlich unzulässig ist (s. Botschaft des Bundesrates zum IRSG, BBl 1976 II 485; CURT MARKEES, SJK 423c, S. 23 f.). Demgegenüber sind die Aufgaben des BAP bzw. der Zentralstelle im Rahmen des Rechtshilfeverkehrs mit den USA um einiges weiter gefasst als nach Art. 78 IRSG, wie das Bundesgericht im Entscheid BGE 110 Ib 90 dargelegt hat (s. auch LIONEL FREI, SJK 67a, S. 55). Weil die beiden miteinander konfrontierten Rechtssysteme der Schweiz und der USA äusserst verschieden sind, obliegt im Rahmen des Rechtshilfeverkehrs mit den USA dem BAP bzw. der Zentralstelle der Entscheid darüber, ob die Rechtshilfe an die USA grundsätzlich zulässig ist (s. insbesondere Art. 5 und

16 BG-RVUS, Art. 28 ff. RVUS; BGE 110 Ib 90; vgl. zudem Botschaft des Bundesrates zum BG-RVUS, BBl 1974 II 633, und FREI, a.a.O., S. 55). Im Rahmen des schlechthin oder subsidiär nach dem dritten Teil des IRSG abzuwickelnden Rechtshilfeverkehrs wird diese Aufgabe der Prüfung der materiellen Zulässigkeit eines Ersuchens grundsätzlich den kantonalen Behörden zugewiesen (Art. 79 Abs. 1 IRSG; s. MARKEES, a.a.O., S. 24 f.), dies unter Vorbehalt der ausschliesslichen Zuständigkeit einer Bundesbehörde (s. Art. 17 und Art. 78 Abs. 3 IRSG). Bei dieser Aufgabe handelt es sich somit um einen Teil der den Kantonen nach Art. 79 Abs. 1 IRSG obliegenden Ausführung eines Ersuchens, soweit diese nach dem Gesagten nicht im Sinne einer blossen Vorprüfung dem BAP zusteht. Wird in der bundesrätlichen Botschaft zu Art. 75 und 76 des Gesetzesentwurfs (= Art. 78 und 79 des auf den 1. Januar 1983 in Kraft gesetzten IRSG) festgehalten, dass die (damalige) Polizeiabteilung (also das heutige BAP) nur zu prüfen hat, "ob die Ausführung des Ersuchens nicht offensichtlich unzulässig ist" (BBl 1976 II 485), so weist diese Formulierung darauf hin, dass mit der weiteren, den Kantonen obliegenden Ausführung eben auch die Prüfung der materiellen Zulässigkeit der Rechtshilfe verbunden ist. Soweit schliesslich in der mit dem Entwurf (Art. 77) praktisch wörtlich übereinstimmenden Bestimmung des Art. 80 IRSG von "Erledigung" eines Ersuchens unter der Leitung eines einzelnen Kantons die Rede ist, ist damit laut Botschaft wiederum

die "Leitung der Ausführung" von Ersuchen gemeint, die Erhebungen in mehreren Kantonen erfordern (BBl 1976 II 485), also nicht bloss die "Leitung dieser Erhebungen" selber. Entwurf Art. 77 wurde von den Eidgenössischen Räten diskussionslos als Art. 80 IRSG angenommen (Amtl. Bull. S 1977 633 und N 1979 854). Die spärliche Literatur zu dieser Bestimmung beschränkt sich im wesentlichen auf die Wiedergabe des Gesetzeswortlautes (s. MARKEES, a.a.O., S. 26; vgl. zudem WERNER DE CAPITANI, Internationale Rechtshilfe, ZSR 100/1981, S. 427, und Wegleitung des BAP zur internationalen Rechtshilfe in Strafsachen, Fassung vom 1. Juli 1990, S. 8). Zu der sich hier stellenden Frage der Auslegung von Art. 80 IRSG fehlt bis anhin eine Rechtsprechung (das nicht veröffentlichte Urteil des Bundesgerichts vom 1. Juli 1987 i.S. Marcos hat in E. 4 auch nur den Wortlaut des Gesetzestextes wiedergegeben und daraus den Schluss gezogen, dass das BAP koordinierend eingreifen kann). Jedenfalls auf die aufgezeigte Regelung des IRSG bezogen steht somit nicht zum vornherein fest, weshalb die "Leitung" gemäss Art. 80 IRSG dem eindeutigen Zweck dieser Bestimmung entsprechend, das Rechtshilfeverfahren zu vereinfachen bzw. zu beschleunigen und zudem widersprüchliche Entscheide der kantonalen Behörden zu verhindern, nicht ebenfalls die Prüfung der materiellen Zulässigkeit der international zu leistenden Rechtshilfe umfassen soll. Der Beschwerdeführer lehnt allerdings eine derartige Auslegung von Art. 80 IRSG unter Hinweis auf die weiteren Materialien ab. Der bereits im Bericht der Expertenkommission für ein Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen vom 4. November 1972 und dann in der bundesrätlichen Botschaft verwendete "Ausführung eines Ersuchens" entspreche demjenigen des Art. 16 Abs. 1 IRSG und lasse eindeutig den Willen des Gesetzgebers erkennen, "nämlich dass eine vom BAP eingesetzte kantonale Behörde lediglich die Koordination der eigentlichen Rechtshilfehandlungen innerhalb mehrerer Kantone soll vornehmen können". Dies werde insbesondere auch durch die praktisch mit Art. 80 IRSG übereinstimmende Regelung gemäss Art. 3 BG-RVUS bestätigt. Abgesehen davon, dass die vorstehend wiedergegebene mögliche Auslegung von Art. 80 IRSG keinen Widerspruch zu Art. 16 Abs. 1 IRSG hervorruft, ist festzustellen, dass der vom Beschwerdeführer gezogene Analogieschluss zum Verfahren gemäss BG-RVUS fehl geht. Zwar ist nicht zu verkennen, dass die

Vorbereitungsarbeiten für beide Gesetze praktisch parallel liefen und dass sich im BG-RVUS in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 eine mit der Bestimmung des Art. 80 IRSG durchaus vergleichbare Regelung findet, wie der Beschwerdeführer zutreffend festhält. Auch gemäss der Regelung des BG-RVUS kann ein einzelner Kanton mit der Leitung beauftragt werden, wenn in mehr als einem Kanton Erhebungen erforderlich werden, wobei wiederum die Art. 352-355 StGB sinngemäss anwendbar sind. Doch übersieht der Beschwerdeführer, dass sich die Regelung gemäss BG-RVUS insoweit grundlegend von derjenigen des IRSG unterscheidet, als sich dort das kantonale Verfahren auf die Anwendung des Prozessrechts beschränkt, während alle verwaltungsrechtlichen Entscheide ausdrücklich durch die Zentralstelle des Bundes getroffen werden. Die Verfahrensleitung durch den von der Zentralstelle gestützt auf Art. 3 Abs. 2 BG-RVUS bezeichneten Kanton kann nicht mehr beinhalten, als dem kantonalen Recht ohnehin zugewiesen wird. Beim Verfahren nach IRSG schliesst die Zuweisung eben - im Gegensatz zum Verfahren nach BG-RVUS - die verwaltungsrechtlichen Entscheide mit ein, indem wie dargelegt den kantonalen Behörden (von hier nicht zutreffenden Ausnahmen abgesehen) die Aufgabe der Prüfung der grundsätzlichen Zulässigkeit der internationalen Rechtshilfe obliegt. Dies erhellt, dass die für die einzelnen Bestimmungen verwendeten Begriffe der "Erledigung" bzw. der "Ausführung" an sich zwar durchaus vergleichbar sind, aber dennoch nicht durchwegs identisch sein müssen oder sein können, auch wenn sie durch die beiden Gesetze und die Materialien dazu nicht ausdrücklich auseinandergehalten werden; der jeweilige Gehalt der Begriffe im Einzelfall ergibt sich letztlich erst auch in Berücksichtigung der konkreten, zwischen BG-RVUS und IRSG aber - wie ausgeführt - unterschiedlichen Regelung der Befugnisse des Bundesamtes und der kantonalen Behörden. Abgesehen davon ist ganz allgemein festzustellen, dass die Begriffe der "Erledigung" bzw. der "Ausführung" von Rechtshilfeersuchen weit gefasst sind und schon von ihrem Wortsinn her alle Vorkehren umfassen, die (eben je nach der der einzelnen Behörde zustehenden Kompetenz) der Behandlung eines Ersuchens dienen können. Diese beginnt nach der bereits skizzierten Kompetenzordnung für die Rechtshilfe nach dem dritten Teil des IRSG mit der Entgegennahme und der Vorprüfung durch das BAP, führt zum Zulässigkeitsentscheid der angesprochenen kantonalen Behörde, zur Anordnung innerkantonaler

Vollzugsmassnahmen, zum kantonalen Entscheid über die Weiterleitung der sichergestellten Beweismittel an den ersuchenden Staat und endet in der Regel mit dem Vollzug der Weiterleitung durch das BAP. Von den genannten - somit entgegen der Darstellung des Beschwerdeführers nicht nur zwei, sondern drei - Phasen des kantonalen Verfahrens ist nur die mittlere strafprozessualer Natur, während die Entscheide über Zulässigkeit und Weiterleitung verwaltungsrechtlichen Charakter tragen. Dies schliesst jedoch nicht aus, dass alle drei Phasen in einer Verfügung vereinigt werden können. bb) Anderseits ist festzustellen, dass die nach Art. 80 IRSG sinngemäss anwendbare Regelung der Art. 352-355 StGB für die interkantonale Rechtshilfe keine Bestimmungen enthält, nach welchen der interkantonal um Rechtshilfe ersuchte Kanton sich materiell mit dem vom ersuchenden Kanton geführten Verfahren zu befassen hätte. Vielmehr hat er sich (abgesehen von dem hier nicht in Frage stehenden Ausnahmefall von Art. 352 Abs. 2 StGB) darauf zu beschränken, die Prozesshandlungen, um welche er ersucht wird, unter Beachtung der Regeln seines eigenen Verfahrensrechts durchzuführen. Interkantonale Rechtshilfe ist somit zu gewähren, ohne dass - wie dies bei der internationalen Rechtshilfe üblich ist - in einem formellen Verfahren und unter Beteiligung der Betroffenen zuerst die Voraussetzungen für die Rechtshilfeleistung überprüft werden. Selbst eine vorfrageweise Prüfung von Fragen materieller Natur (z.B. ob oder wie der dem Ersuchen zugrundeliegende Sachverhalt strafrechtlich zu qualifizieren sei) ist der um interkantonale Rechtshilfe ersuchten Behörde verwehrt (BGE 79 IV 183, BGE 68 IV 95; STEFAN TRECHSEL, Schweizerisches Strafgesetzbuch, Kurzkommentar, N 2 zu Art. 352). Einzig kann gegenüber dieser Behörde die Verletzung des massgebenden örtlichen Strafverfahrensrechts und in diesem Zusammenhang die Verletzung von Verfassungs- bzw. Konventionsrecht gerügt werden (s. etwa BGE 105 Ib 214 ff. und BGE 86 IV 140 E. 2a, zudem nicht publ. Urteile des Bundesgerichts vom 27. April 1989 i.S. U. AG und Mitb., vom 10. April 1989 i.S. D., vom 6. Oktober 1988 i.S. D., vom 22. April 1988 i.S. H., vom 18. November 1987 i.S. U. AG und Mitb. sowie H. und Mitb.). Verhält es sich aber so, so ist mit dem BAP zu folgern, dass die auch im Rahmen von Art. 80 IRSG mittels interkantonaler Rechtshilfe ersuchte Behörde das an sie gerichtete Ersuchen des vom BAP

bezeichneten "Leitkantons" zu vollziehen hat, ohne sich darum kümmern zu müssen bzw. kümmern zu dürfen, ob das

BGE 117 Ib 64 S. 81

zugrundeliegende internationale Rechtshilfeersuchen die gesetzlichen oder vertraglichen Voraussetzungen zu erfüllen vermöge. Nichts anderes ergibt sich für die Regelung des Art. 3 Abs. 2 BG-RVUS: Auch der nach dieser Bestimmung ersuchte Kanton hat nur gerade den Vollzug durchzuführen, da die Prüfung der Rechtshilfevoraussetzungen im Rahmen des Verkehrs mit den USA - wie ausgeführt - ausschliesslich der Zentralstelle obliegt (s. insbesondere Art. 5 und 16 BG-RVUS, Art. 28 ff. RVUS; vorstehende lit. aa). Soweit der Beschwerdeführer die genannte Prüfungskompetenz dem interkantonal ersuchten Kanton zuschreiben will, vermag ihm somit der Vergleich der Regelung gemäss Art. 3 Abs. 2 BG-RVUS mit derjenigen gemäss Art. 80 IRSG wiederum nicht zu helfen. cc) Nach dem Gesagten ist aber auch der Einwand der fehlenden gesetzlichen Grundlage für interkantonale Rechtshilfe in Verwaltungssachen nicht stichhaltig: Bei der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen im weitesten Sinne handelt es sich jedenfalls nach bisheriger Auffassung der Sache nach um Verwaltungsrecht (s. Botschaft zum IRSG, BBl 1976 II 456ff., und MARKEES, a.a.O., SJK 421a, S. 16 ff.; BGE 116 Ib 191, BGE 111 Ib 134 E. 3b). Soweit die Bestimmung des Art. 80 IRSG hiefür unter Hinweis auf die "sinngemässe" Anwendung von Art. 352 ff. StGB Regeln für eine interkantonale Zusammenarbeit vorsieht, ist sie als hinreichende Grundlage für die Rechtshilfe für diesen besonderen Bereich des Verwaltungsrechts anzuerkennen. c) aa) Demnach ergibt sich zunächst, dass die Behörden eines im Rahmen von Art. 80 IRSG bloss interkantonal um Rechtshilfe ersuchten Kantons zu Entscheidungen, die über die blosse Anwendung des für sie massgebenden Verfahrensrechts hinausgehen, nicht befugt sind (oben lit. b/bb). bb) Somit verbleibt die Frage zu beantworten, ob und allenfalls wie die in einem solchen Kanton Betroffenen dennoch ihre schützenswerten Interessen geltend machen können. Folgt man den Argumenten des Beschwerdeführers, so scheint es im Rahmen von Art. 80 IRSG nicht vorgesehen und nach seiner Auffassung damit ausgeschlossen zu sein, dass der mit der Leitung beauftragte Kanton den Grundsatzentscheid auch für die andern Kantone treffen könnte. Wäre dem tatsächlich so, so würde für einen Betroffenen in einem interkantonal ersuchten Kanton hinsichtlich der Frage der materiellen Voraussetzungen der zu leistenden internationalen Rechtshilfe überhaupt keine Beschwerdemöglichkeit bestehen,

BGE 117 Ib 64 S. 82

was nach der allgemeinen Rechtsmittelfreundlichkeit des IRSG systemwidrig wäre. Auch wenn die Erarbeitung des IRSG erst vor rund einem Jahrzehnt erfolgte, so hat sich doch in der Zwischenzeit gezeigt, dass der damals als oberste Priorität empfundene Rechtsschutz nicht losgelöst von den übrigen Zielsetzungen des IRSG betrachtet werden kann. Bei der Auslegung ist daher nicht einzig den historischen Aspekten Rechnung zu tragen, sondern ebenso den weiteren Zielsetzungen, wie sie sich heute darstellen. Aus der heutigen Sicht sind diese Zielsetzungen des IRSG vor allem auch darin zu sehen, dem ersuchenden Staat bei erfüllten Voraussetzungen effizient und rasch Rechtshilfe zu gewähren (s. etwa BGE 115 Ib 524 E. 4a), wobei die berechtigten Interessen der Betroffenen dennoch den ihnen zustehenden Schutz geniessen sollen. Dabei gilt es zu bedenken, dass die internationale Rechtshilfe in Strafsachen grundsätzlich Bundessache ist, was sich daraus ergibt, dass der Bund auf diesem Gebiete legiferiert und internationale Verträge und Konventionen eingeht. Es ist deshalb angebracht, bei Mehrdeutigkeit oder Gesetzeslücken eine Interpretation anzustreben, welche den staatsvertraglichen Verpflichtungen nicht zuwiderläuft und die Entscheide in Fällen internationaler Rechtshilfe nicht als widersprüchlich erscheinen lässt. In Berücksichtigung all dieser Umstände drängt sich eine ausdehnende Interpretation von Art.

80 IRSG auf, wie sie oben skizziert worden ist (b/aa+cc). Wie ausgeführt, verwehren jedenfalls der Wortlaut dieser Bestimmung in Verbindung mit den Materialien dazu sowie die aufgezeigte Kompetenzordnung des IRSG eine derartige Auslegung nicht. Vielmehr überwiegen die Gründe, die für die Annahme sprechen, dass die "Leitung" gemäss Art. 80 IRSG dem eindeutigen Zweck dieser Bestimmung entsprechend, das Rechtshilfeverfahren zu vereinfachen bzw. zu beschleunigen und zudem widersprüchliche Entscheide der kantonalen Behörden zu verhindern, auch die Prüfung der Voraussetzungen der international zu leistenden Rechtshilfe umfassen soll. Dabei ist festzustellen, dass die Koordinationsfunktion des "Leitkantons" natürlich nur in den Bereichen zum Tragen kommen kann, in welchen die Kantone gleiches Recht anzuwenden haben, eben im verwaltungsrechtlichen Bereich und damit bei den Entscheiden über die grundsätzliche Zulässigkeit der Leistung der internationalen Rechtshilfe und die Weiterleitung der gesammelten Erkenntnisse. Hier hat der "Leitkanton" zu entscheiden; bei der blossen

BGE 117 Ib 64 S. 83

Beweissammlung im strafprozessualen Bereich kann er dies nicht, weil hier die anderen, von ihm anzusprechenden Kantone das für sie massgebende eigene Prozessrecht anzuwenden haben. Der in Art. 80 IRSG verwendete Begriff der "Leitung" eines Rechtshilfeverfahrens ist somit den genannten Zielsetzungen dieser Bestimmung und überhaupt der internationalen Rechtshilfe entsprechend dahingehend zu verstehen, dass dem interkantonal ersuchten Kanton jene (verwaltungsrechtlichen) Entscheide obliegen, die zwar nach Bundesrecht zu ergehen haben, jedoch den kantonalen Behörden vorbehalten sind. Diese Verfahrensleitung kann sich damit nicht lediglich in einer Delegation der sonst vom BAP wahrgenommenen Funktion einer blossen Aktenleitung erschöpfen, weil sonst keine wirkliche Koordination erfolgen würde. Auch kann es nicht der Sinn der Bestimmung des Art. 80 IRSG sein, zusätzlich zum BAP noch einen Kanton als weitere administrative Stufe einzuschalten. cc) Die Variante, entgegen der nach Art. 80 IRSG sinngemäss anwendbaren Regelung der interkantonalen Rechtshilfe jeden beteiligten Kanton selbständig über Grundsatzfragen entscheiden zu lassen, hätte die erwähnten Probleme widersprüchlicher Entscheide zur Folge und würde wenn nötig auf eine nachträgliche Koordination mittels Entscheidungen des Bundesgerichts hinauslaufen. Anderseits würde sich die weitere Lösungsmöglichkeit, den Grundsatzentscheid auch im Rahmen des IRSG - wie beim Rechtshilfeverkehr mit den USA - bereits durch eine Bundesstelle (am ehesten wohl durch das BAP) fällen zu lassen, zu sehr vom System des heute geltenden IRSG entfernen. Eine solche Lösung wäre allenfalls de lege ferenda näher zu überdenken. Sie hätte allerdings zur Folge, dass den Betroffenen gegenüber der heutigen Regelung hinsichtlich der Anfechtbarkeit des Grundsatzentscheides eine Instanz verlorenginge. Einzig die aufgezeigte Lösung, wonach der gestützt auf Art. 80 IRSG mit der Leitung beauftragte Kanton den Grundsatzentscheid über die internationale Rechtshilfe für alle Betroffenen in allen durch das ausländische Ersuchen "berührten" Kantonen fällt, löst nicht nur das Problem widersprüchlicher Entscheide, sondern wahrt zudem vollumfänglich die Rechtsmittelmöglichkeiten der Betroffenen. Diese verfügen mit der skizzierten Lösung insgesamt über die übliche Anzahl von Instanzen. Da es um die Anwendung von Bundesrecht geht, hat der Ort, an dem darüber entschieden wird, auf das Ergebnis keinen Einfluss. Selbst wenn es

BGE 117 Ib 64 S. 84

sich mit der Zeit abzeichnen würde, dass in einem Kanton generell abweichende Entscheide zu erwarten wären, liessen sich derartige Unterschiede mittels Verwaltungsgerichtsbeschwerde durch das BAP wieder ausgleichen (Art. 25 Abs. 3 und 6 IRSG). Der einzige konkrete Nachteil, den die sich nach dem Ausgeführten ergebende

Lösung für einen Betroffenen haben könnte, liegt allenfalls darin, dass die Wahrung seiner Interessen unter Umständen gewisse zusätzliche praktische Schwierigkeiten etwa bei der Auswahl eines Rechtsbeistandes aufwerfen könnte, wenn er z.B. als im interkantonal ersuchten Kanton Betroffener einen Anwalt auch im (allenfalls anderssprachigen) "Leitkanton" mit seiner Vertretung beauftragen müsste (wobei allerdings festzustellen ist, dass viele der Betroffenen sich ohnehin im Ausland befinden und sich auch in Fällen, die ohne Anwendung von Art. 80 IRSG mehrere Kantone betreffen, veranlasst sehen können, in jedem dieser Kantone einen Anwalt beizuziehen). Dem ist indes entgegenzuhalten, dass der Rechtsschutz der Betroffenen wegen der sich bundesrechtlich ergebenden Führung des Rechtshilfeverfahrens durch den "Leitkanton" gemäss Art. 80 IRSG nicht erschwert werden soll. Dies muss namentlich für die Sprache und beispielsweise auch in bezug auf ein eventuelles Anwaltsmonopol gelten. Entsprechend hat der leitende Kanton insbesondere auch allfällige Eingaben zu behandeln, die in einer Sprache verfasst sind, die in dem durch den "Leitkanton" ersuchten Vollzugskanton als Amtssprache gilt (vgl. auch Art. 28 Abs. 5 IRSG, zudem nicht publ. Urteil des Bundesgerichts vom 24. Juli 1990 i.S. K. N., E. 1a mit Hinweis auf VPB 33 Nr. 9 S. 26 f.). Im übrigen ist zu bemerken, dass der Bundesgesetzgeber die vorstehend aufgezeigte Regelung der interkantonalen Rechtshilfe auch in bezug auf schweizerische Strafverfahren aufgestellt hat (Art. 352-355 StGB); bleibt der Rechtsschutz der Betroffenen bei der sich nach dem Gesagten ergebenden Auslegung bzw. Anwendung von Art. 80 IRSG ungeschmälert, so ist nicht einzusehen, wieso gerade im internationalen Rechtshilfebereich, in dem die Betroffenen ohnehin regelmässig in irgendeiner Weise einen internationalen Bezug aufweisen, der landesinterne Gerichtsstand für sich alleine stärker geschützt werden soll. Hinzu kommt, dass es auch im Interesse der Betroffenen selber liegt, wenn sie den Entscheid über die grundsätzliche Zulässigkeit der internationalen Rechtshilfe nur im "Leitkanton" und nicht in sämtlichen an der Beweissammlung beteiligten Kantonen anfechten müssen. Dass das für die Betroffenen auch kostenmässige Vorteile mit sich

bringt, liegt auf der Hand. Schliesslich entspricht die aufgezeigte Lösung den auch in andern Rechtsgebieten - namentlich im Umweltschutz- und Raumplanungsrecht - vorzufindenden Bestrebungen, Verfahren zu koordinieren, zu vereinheitlichen, um so eine koordinierte Rechtsanwendung ermöglichen und Widersprüche vermeiden zu können (s. BGE 116 Ib 50 ff. mit Hinweisen). d) Mit der gegen den Nichteintretensentscheid der Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich erhobenen Beschwerde ist einzig die Verletzung von Art. 80 IRSG gerügt worden. Die Rüge erweist sich nach dem Ausgeführten als unbegründet, weshalb die Beschwerde gegen den betreffenden Entscheid abzuweisen ist.

4. Mit seiner Beschwerde gegen den Entscheid der Anklagekammer des Kantonsgerichts des Kantons Waadt macht der Beschwerdeführer zunächst geltend, die Anklagekammer als obere kantonale Instanz habe zu Unrecht angenommen, das Ersuchen sei von den zuständigen Behörden des Kantons Waadt gestützt auf Art. 16 Abs. 1 IRSG nur noch zu vollziehen gewesen, nachdem das BAP die materiellen Rechtshilfevoraussetzungen bereits als erfüllt erachtet habe. Entsprechend habe die Anklagekammer auch zu Unrecht festgestellt, die vom Beschwerdeführer im kantonalen Rekursverfahren erhobenen Einwände, wonach die materiellen Voraussetzungen zur Rechtshilfeleistung nicht erfüllt seien, seien an sich unzulässig. Insoweit ist dem Beschwerdeführer beizupflichten. Wie ausgeführt, handelt es sich bei der dem BAP nach Art. 78 Abs. 1 IRSG obliegenden Prüfung, wie sie hier in Frage steht, um eine blosse Vorprüfung, dies im Unterschied zur Regelung gemäss BG-RVUS, gemäss der ihm bzw. der Zentralstelle für den Rechtshilfeverkehr mit den USA der Entscheid darüber zusteht, ob die Rechtshilfe grundsätzlich zulässig ist (s. vorstehende E. 3b/aa; BGE 110 Ib 90). Die Vorprüfung nach Art. 78 Abs. 1 IRSG ist im wesentlichen auf die Frage beschränkt, ob ein Ersuchen den formellen Anforderungen entspricht oder ob seine Ausführung nicht sonstwie offensichtlich unzulässig ist. Die Prüfung der materiellen Zulässigkeit eines Ersuchens wird im Rahmen des schlechthin oder subsidiär nach dem dritten Teil des IRSG abzuwickelnden Rechtshilfeverkehrs grundsätzlich den kantonalen Behörden zugewiesen (Art. 79 Abs. 1 IRSG), dies unter Vorbehalt der ausschliesslichen Zuständigkeit einer Bundesbehörde (s. Art. 17 und

Art. 78 Abs. 3 IRSG). Als vom BAP in Anwendung von Art. 80 IRSG mit der Leitung der Ausführung des vorliegenden paraguayischen

BGE 117 Ib 64 S. 86

Rechtshilfeersuchens beauftragter Kanton oblag somit dem Kanton Waadt und damit der Anklagekammer als kantonaler Rechtsmittelinstanz die Aufgabe, die zuvor vom kantonalen Untersuchungsrichter als erfüllt erachteten Voraussetzungen der zu leistenden internationalen Rechtshilfe auf den vom Beschwerdeführer erhobenen Rekurs hin materiell zu prüfen (vorstehende E. 3). Sie hat daher zu Unrecht festgestellt, die gegen die verfügte internationale Rechtshilfeleistung gerichteten Rügen des Beschwerdeführers seien aus den genannten Gründen an sich nicht zu prüfen. Nun hat es die Anklagekammer aber nicht bei dieser Feststellung bewenden lassen. Vielmehr hat sie - wenn auch nur mit wenigen Sätzen - erwogen, bei materieller Prüfung seien die Voraussetzungen zur Leistung der von Paraguay verlangten Rechtshilfe erfüllt und daher die dagegen gerichteten Rügen unbegründet. Entsprechend hat sie nicht einen Nichteintretensentscheid gefällt, sondern den Rekurs abgewiesen, soweit auf ihn eingetreten werden konnte. Soweit nun der Beschwerdeführer zwar nicht ausdrücklich, aber doch sinngemäss seinen Anspruch auf rechtliches Gehör und allenfalls die sich für eine urteilende Behörde aus Art. 4 BV ergebende Begründungspflicht als verletzt rügt, ist festzustellen, dass diese Pflicht und der genannte Anspruch nicht bereits dadurch verletzt sind, dass sich die urteilende Instanz nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sich die urteilende Behörde auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Es genügt, wenn sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheides Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann (s. BGE 112 Ia 110 mit Hinweisen; ARTHUR HAEFLIGER, Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich, Bern 1985, S. 147 ff., und FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. Bern 1983, S. 321). Diese Voraussetzungen können im vorliegenden Fall gerade noch als erfüllt erachtet werden, auch wenn die Anklagekammer ihre subsidiären Erwägungen zu den materiellen Rügen des Rekurses sehr knapp gehalten hat. Jedenfalls ist in Anbetracht der Ausführungen in der gegen den Entscheid der Anklagekammer gerichteten Verwaltungsgerichtsbeschwerde festzustellen, dass es dem Beschwerdeführer ohne weiteres möglich gewesen ist, seine Argumente vor Bundesgericht in voller Tragweite des Rechtshilfeentscheides nochmals uneingeschränkt vorzutragen. Von einer Verletzung des

BGE 117 Ib 64 S. 87

Anspruchs auf rechtliches Gehör bzw. der Begründungspflicht kann daher nicht die Rede sein. Selbst wenn aber eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör bzw. der Begründungspflicht bejaht werden müsste, würde dies im vorliegenden Fall nicht zur Gutheissung der Beschwerde führen, können doch in einem Fall wie dem vorliegenden allfällige Mängel des vorinstanzlichen Verfahrens geheilt werden (s. BGE 116 Ia 95 E. 2, BGE 112 Ib 175 E. 5e mit Hinweisen; GYGI, a.a.O., S. 298). Nachdem dem Beschwerdeführer im bundesgerichtlichen Verfahren die Möglichkeit offenstand, den sich aus seiner Sicht ergebenden Rechtsstandpunkt umfassend vorzutragen, wären Mängel der genannten Art denn auch geheilt worden (s. BGE 114 Ia 242 E. 2d sowie nicht publ. Urteile des Bundesgerichts vom 14. November 1990 i.S. C. und Mitb., vom 30. Januar 1990 i.S. K. und vom 17. Januar 1990 i.S. S.).
Im übrigen sind die gegen die internationale Rechtshilfeleistung gerichteten Rügen des Beschwerdeführers liquid, wie ihrer Beurteilung im vorliegenden Verfahren auch im Lichte von Art. 25 Abs. 6 IRSG nichts entge-

gensteht.

5. b) Gemäss Art. 76 lit. c IRSG ist den mit dem Ersuchen gestellten Anträgen auf Durchsuchung von Personen oder Räumen, Beschlagnahme oder Herausgabe von Gegenständen eine Bestätigung beizufügen, dass diese Massnahmen im ersuchenden Staat zulässig sind. Im vorliegenden Ersuchen wird - was letztlich auch der Beschwerdeführer einräumt - ausdrücklich bestätigt, dass die verlangten Massnahmen nach dem Recht Paraguays zulässig sind. In welcher Form diese Bestätigung vorliegen muss, schreibt das IRSG nicht vor. Art. 31 Abs. 2 IRSV hält lediglich fest, dass jedenfalls ein Durchsuchungs- oder Beschlagnahmebefehl als Bestätigung genügen soll. Diese Bestimmung schliesst jedoch nicht aus, dass diese Bestätigung nicht auch in einer andern Form erbracht werden kann (s. nicht publ. Urteil vom 8. Oktober 1990 i.S. W. und Mitb.). Ein Durchsuchungs- oder Beschlagnahmebefehl wird in der Praxis nur dann verlangt, wenn ernsthafte Zweifel über die Zulässigkeit der verlangten Massnahmen bestehen. Anlass für derartige Zweifel besteht im vorliegenden Fall nicht, nachdem die Ausführungen im Ersuchen durch das paraguayische Justizministerium bestätigt worden sind; auch der Beschwerdeführer vermag eine allfällige Unzulässigkeit der verlangten Massnahmen nicht zu belegen. Die Rüge der Verletzung von Art. 76 lit. c IRSG bzw. Art. 31 Abs. 2 IRSV ist demnach unbegründet.

Im übrigen haben die ersuchenden Behörden - wie erwähnt - mit dem vorliegenden Ersuchen formell Gegenrecht zugesichert (Art. 8 Abs. 1 IRSG), auch wenn dieses an sich dem Grundsatze nach bereits durch den zwischen Paraguay und der Schweiz abgeschlossenen Vertrag gewährleistet ist (oben E. 2a). Der Rechtshilfeleistung steht daher auch insoweit nichts entgegen. c) Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann von den Behörden des ersuchenden Staates nicht verlangt werden, dass sie den Sachverhalt, der Gegenstand ihrer Strafuntersuchung bildet, lückenlos und völlig widerspruchsfrei darstellen. Das wäre mit dem Sinn und Zweck des Rechtshilfeverfahrens unvereinbar, ersucht doch ein Staat einen andern gerade deswegen um Mithilfe, damit er die bisher im dunkeln gebliebenen Punkte aufgrund von Unterlagen, die im Besitze des ersuchten Staates sind, klären kann. Anders, als der Beschwerdeführer dies anzunehmen scheint, hat sich die ersuchte Behörde beim Entscheid über ein Rechtshilfebegehren nicht dazu auszusprechen, ob die darin angeführten Tatsachen zutreffen oder nicht. Sie hat somit weder Tat- noch Schuldfragen zu prüfen und grundsätzlich auch keine Beweiswürdigung vorzunehmen, sondern ist vielmehr an die Darstellung des Sachverhaltes im Ersuchen und dessen allfälligen Ergänzungen gebunden, soweit diese nicht durch offensichtliche Fehler, Lücken oder Widersprüche sofort entkräftet werden (BGE 115 Ib 78 ff., BGE 114 Ib 59, BGE 112 Ib 585 E. 3c, BGE 110 Ib 180 E. 4d, mit Hinweisen). Unter dem Gesichtspunkt des - insoweit im wesentlichen mit Art. 14 EÜR übereinstimmenden - Art. 28 IRSG reicht es daher aus, wenn die Angaben im Ersuchen den schweizerischen Behörden die Prüfung der Frage ermöglichen, ob und allenfalls in welchem Umfang dem Rechtshilfebegehren entsprochen werden muss, oder ob ein Verweigerungsgrund vorliegt (s. BGE 115 Ib 77 E. 3b/aa, BGE 110 Ib 179 f. E. 4, BGE 106 Ib 263 f. E. 3a, BGE 103 Ia 210 E. 5, zudem nicht publ. Urteil vom 22. September 1989 i.S. D. N.). Diesen Anforderungen genügt das Ersuchen entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers. Die ersuchenden Behörden beschreiben den Sachverhalt, der Gegenstand der von ihnen geführten Strafuntersuchung bildet, hinreichend genau. Offensichtliche Mängel im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, die das Ersuchen sofort zu entkräften vermöchten, sind nicht ersichtlich. Der nach BGE 115 Ib 78 (E. 3b/bb) verlangte strengere Massstab, auf den sich der Beschwerdeführer sinngemäss beruft, gilt einzig für die Rechtshilfe bei Abgabebetrug.

Dieser Tatbestand steht aber im vorliegenden Verfahren nicht zur Diskussion. Gründe im Sinne von Art. 2 und 3 IRSG, aus denen die Rechtshilfe zu verweigern wäre, sind nicht ersichtlich. Namentlich handelt es sich bei den in Frage stehenden Straftaten nicht um politische Delikte (s. hiezu BGE 115 Ib 84 ff. E. 5, BGE 113 Ib 175 ff., mit Hinweisen), auch wenn nicht zu verkennen ist, dass sie sich in einem gewissen politischen Umfeld abspielten. Dieses politische Umfeld vermag nichts daran zu ändern, dass es sich bei den untersuchten Straftaten um gemeinrechtliche Delikte handelt (ähnlich BGE 115 Ib 86 E. 5, BGE 113 Ib 178 ff. E. 6, zudem nicht publ. Urteile des Bundesgerichts vom 28. Oktober 1987 i.S. D. und Mitb. sowie vom 4. Juli 1984 i.S. G. und M.); so macht denn auch der Beschwerdeführer vor Bundesgericht nicht mehr geltend, die Gegenstand des Rechtshilfebegehrens bildenden Delikte seien politischer Natur. Indem den Beschuldigten und damit auch dem Beschwerdeführer laut Ersuchen angelastet wird, sie hätten in den Jahren 1976-1988 im Zusammenhang mit dem Ausbau einer Zementfabrik (Staatsbetrieb) in ihrer amtlichen Stellung fingierte Rechnungen ausstellen lassen und sich derart Beträge von insgesamt ca. § 11,6 Mio. unrechtmässig angeeignet, ist Strafbarkeit nicht nur nach den im Ersuchen aufgeführten Tatbeständen nach paraguayischem Recht, sondern auch nach schweizerischem Recht gegeben. Denn das genannte Verhalten lässt sich ohne weiteres jedenfalls als Teilnahme bzw. Mittäterschaft an Urkundenfälschung (Art. 251 StGB; vgl. BGE 110 IV 28, BGE 108 IV 27 ff., BGE 106 IV 38 ff. und 41 ff., je mit weiteren Hinweisen, zudem nicht publ. Urteil des Bundesgerichts vom 4. Januar 1988 i.S. A., E. 6) sowie aktive und/oder passive Bestechung (Art. 315 bzw. 316 StGB) qualifizieren. Bereits aus diesem Grunde ist somit Art. 64 IRSG Genüge getan und beidseitige Strafbarkeit als Voraussetzung für die verlangten Zwangsmassnahmen gegeben. Daher kann hier offenbleiben, welche andern der gemäss der Darstellung im Ersuchen in Frage kommenden Tatbestände - Vermögensdelikte (sei es Veruntreuung nach Art. 140 StGB, Betrug nach Art. 148 StGB und/oder ungetreue Geschäftsführung nach Art. 159 StGB) bzw. allenfalls auch ungetreue Amtsführung (Art. 314 StGB) - durch das den Beschuldigten angelastete Verhalten ebenfalls erfüllt werden. Alle diese genannten gemeinrechtlichen Tatbestände sind aber jedenfalls in Art. 2 des zwischen Paraguay und der Schweiz abgeschlossenen Vertrages aufgelistet, der zwar als Auslieferungsübereinkommen

betitelt ist, wie erwähnt aber teilweise auch für die "kleine" Rechtshilfe zum Tragen kommt (s. Art. 16; oben E. 2a). Sodann ist festzustellen, dass der Grundsatz der beidseitigen Strafbarkeit nicht erfordert, dass der ersuchende und der ersuchte Staat die Gegenstand des Ersuchens bildenden Straftaten in ihren Gesetzgebungen unter genau demselben rechtlichen Gesichtswinkel erfassen. Die Normen brauchen also nicht identisch zu sein. Es genügt, dass die im Rechtshilfegesuch gültig umschriebenen Tatsachen in der Rechtsordnung beider Staaten einen im Sinne der vorstehenden Erwägungen rechtshilfefähigen Straftatbestand erfüllen (s. BGE 113 Ib 76 E. 4b, BGE 112 Ib 233 ff. E. 5, 111 Ib 313 E. 3, mit Hinweisen), was nach dem Gesagten im vorliegenden Fall klarerweise zutrifft. Dabei umfasst die Prüfung der Strafbarkeit nach Landesrecht einzig die objektiven und subjektiven Tatbestandselemente, mit Ausnahme jedoch der besonderen Schuldformen und Strafbarkeitsbedingungen des schweizerischen Rechts (BGE 112 Ib 594 E. 11b/bb). Entsprechend ist nach Landesrecht auch nicht zu prüfen, ob der vom Beschwerdeführer angerufene Rechtfertigungsgrund nach Art. 32 StGB tatsächlich vorliegt, denn ob ein solcher Grund als gegeben zu erachten ist, hängt im wesentlichen von der Prüfung von Tatfragen ab, deren Beurteilung nicht dem Rechtshilferichter, sondern - wie bereits ausgeführt worden ist - dem ausländischen Sachrichter obliegt (s. etwa BGE 115 Ib 81 E. 3b/cc; dies entspricht auch der Lösung nach dem deutschen Rechtshilfegesetz (IRG), wonach Rechtfertigungs-, Schuld- oder Strafausschliessungsgründe sowie sonstige Verfolgungshindernisse bei der Prüfung der beidseitigen Strafbarkeit ausser Betracht bleiben, s. VOGLER/WALTER/WILKITZKI, Kommentar zum IRG, 2. Aufl. Heidelberg 1989, Teil I A 2, § 66, S. 9). Die Beschwerde erweist sich demnach auch insoweit als unbegründet, als mit ihr die Verletzung von Art. 28 und 64 IRSG gerügt wird. f) Hinsichtlich der auf Art. 2 lit. a und lit. d IRSG beruhenden Einwendungen des Beschwerdeführers ist zunächst zu bedenken, dass zwischen Paraguay und der Schweiz seit dem Jahre 1906 ein Auslieferungsvertrag besteht, der - wie erwähnt - teilweise auch für die "kleine" Rechtshilfe von gewisser Bedeutung ist (oben E. 2a). Im Rahmen dieses Vertrages ist die Schweiz grundsätzlich zur Rechtshilfe ver-

pflichtet. Sollte die Schweiz der Ansicht sein, dass Paraguay grundsätzlich nicht mehr rechtshilfewürdig sei, so

BGE 117 Ib 64 S. 91

müsste sie vom Kündigungsrecht gemäss Art. 22 des Vertrages Gebrauch machen. Von einer solchen Absicht ist jedoch nichts bekannt. Mit Art. 2 IRSG soll vermieden werden, dass die Schweiz durch Leistung von Rechtshilfe im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit die Durchführung solcher Strafverfahren unterstützt, in welchen den verfolgten Personen die ihnen in einem demokratischen Rechtsstaat zustehenden und insbesondere durch die EMRK umschriebenen Minimalgarantien nicht gewährt werden oder welche den internationalen Ordre public verletzen (s. BGE 115 Ib 87, BGE 112 Ib 273 f. E. 6, mit weiteren Hinweisen). So wird nach den vom Beschwerdeführer vor Bundesgericht angerufenen Bestimmungen von Art. 2 lit. a und lit. d IRSG die Rechtshilfe verweigert, wenn Gründe für die Annahme bestehen, dass das Verfahren im Ausland (a) den Verfahrensgrundsätzen der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950 (EMRK) nicht entspricht oder (d) andere schwere Mängel aufweist. Sodann wird nach Art. 2 lit. b und lit. c IRSG Rechtshilfe auch für die Verfolgung politischer Delikte nicht gewährt. Diese Regel des Art. 2 IRSG kann auch im Falle bilateraler Staatsverträge betreffend die Rechtshilfe zur Anwendung gelangen, so auch hier: In dem zwischen Paraguay und der Schweiz abgeschlossenen Staatsvertrag besteht ein ausdrücklicher Vorbehalt für politische Delikte (Art. 3 Ziff. 2 des Vertrages), und deren Wesen wird immer durch das Recht des ersuchten Staates definiert (s. BGE 106 Ib 299 E. 3 mit Hinweis). Der Beschwerdeführer macht nun aber im vorliegenden Verfahren - anders als noch vor der Anklagekammer - zu Recht nicht mehr geltend, bei den Gegenstand des Ersuchens bildenden Straftaten handle es sich um politische Delikte (s. vorstehende lit. c). Und auch was er sonstwie vor allem unter Hinweis auf Presseberichte geltend macht, reicht - abgesehen von der weiter unten zu erörternden Problematik - nicht aus, um darzutun, dass objektiv und ernsthaft zu befürchten wäre, das ihn betreffende Strafverfahren im ersuchenden Staat könnte einen schwerwiegenden Mangel im Sinne von Art. 2 IRSG aufweisen (s. BGE 115 Ib 87). Die behaupteten Verletzungen der Angeschuldigtenrechte und die angeblich dagegen erfolglos eingereichten Rechtsmittel werden einzig mit einem vom Beschwerdeführer selber und von einem paraguayischen Anwalt unterzeichneten, einem Gutachten ähnlichen Bericht, sonst aber in keiner Weise belegt; entsprechend ist insbesondere

BGE 117 Ib 64 S. 92

auch nicht belegt, inwiefern die Rechtsmittel, die vom Beschwerdeführer ergriffen werden konnten, in einer dem internationalen Ordre public widersprechenden Weise abgewiesen worden sein sollen. Als demnach in eigener Sache abgefasster Bericht ist dieser somit ebenfalls nicht geeignet, die Behauptungen des Beschwerdeführers objektiv zu erhärten. Ohnehin hat das Bundesgericht schon wiederholt erhebliche Bedenken gegen die Zulassung solcher Eingaben geäussert, weil sie sich immer auf einen vom Einleger selber gewählten Ausschnitt aus dem Sachverhalt oder aus der Prozessgeschichte beziehen, somit ganz allgemein keine Gewähr auf Objektivität und Vollständigkeit besteht, und weil auch die Möglichkeit fehlt, sie wie Zeugenaussagen richterlich ergänzen zu lassen (s. nicht publ. Urteile des Bundesgerichts vom 24. Oktober 1990 i.S. C. und Mitb., vom 25. September 1990 i.S. C. und Mitb. und vom 13. Juni 1986 i.S. S.). Einzig ist aufgrund der Darstellung im Ersuchen selber davon auszugehen, dass der um Rechtshilfe ersuchende paraguayische Richter Carballo im Strafverfahren nicht nur als Untersuchungsrichter amtet, sondern hernach als erstinstanzlicher Strafrichter von Asuncion in derselben Angelegenheit auch urteilender Richter sein soll. Nach der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung stellt es aber eine Verletzung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK und Art. 58 Abs. 1 BV dar, wenn derjenige Richter ein Strafurteil fällt, der in derselben Strafsache bereits als Untersuchungsrichter geamtet hat (s. BGE

115 Ia 38 E. 2c/aa mit weiteren Hinweisen). Dies kann indes entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nicht die grundsätzliche Verweigerung der nach den vorstehenden Erwägungen an sich zulässigen Rechtshilfe zur Folge haben. Vielmehr besteht die Möglichkeit, die Forderung nach einem verfassungsmässigen Richter im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK und Art. 58 Abs. 1 BV in einen Vorbehalt aufzunehmen und diesen zusammen mit dem von den Vollzugsbehörden anzubringenden und denn auch bereits vorgesehenen Spezialitätsvorbehalt (Art. 67 IRSG) ebenfalls ausdrücklich in die Vollzugsverfügung aufzunehmen. Regelmässig wird die Einhaltung solcher Vorbehalte durch Staaten, die - wie Paraguay - mit der Schweiz durch einen Rechtshilfevertrag verbunden sind, nach dem völkerrechtlichen Vertrauensprinzip als selbstverständlich vorausgesetzt, ohne dass die Einholung einer ausdrücklichen Zusicherung notwendig wäre (BGE 107 Ib 271 /272). Es besteht denn auch kein Anhaltspunkt dafür, dass die Behörden unter der heutigen, seit dem Machtwechsel

anfangs Februar 1989 im Amt befindlichen Regierung Paraguays sich über derartige Vorbehalte hinwegsetzen würden; dabei kann offenbleiben, wie es sich diesbezüglich unter dem früheren Regime Stroessner verhalten hätte. Bei den im vorliegenden Fall gegebenen besonderen Verhältnissen, vor allem in Anbetracht der noch nicht ohne weiteres als gefestigt zu erachtenden sozialen und politischen Situation in Paraguay sowie der Stellung, die der Beschwerdeführer als früherer Minister der Regierung Stroessner gegenüber der heutigen Regierung hat, erscheint es aber dennoch als gerechtfertigt, die Rechtshilfe von einer ausdrücklichen Zusicherung des ersuchenden Staates abhängig zu machen, mit welcher dieser zu bestätigen hat, den einem Beschuldigten zustehenden Minimalanspruch auf den verfassungsmässigen Richter nach Art. 58 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK im Sinne der vorstehend erwähnten Rechtsprechung zu gewähren und auch das in Art. 67 IRSG vorgesehene Spezialitätsprinzip zu beachten (vgl. BGE 116 Ib 455 ff.; zudem nicht veröffentlichte Urteile des Bundesgerichts vom 24. Januar 1990 i.S. S. sowie vom 19. September 1989 i.S. D. und M.). Das BAP wird die ersuchenden Behörden über die genaue Bedeutung dieser Erfordernisse zu orientieren haben. g) Da der Beschwerdeführer demnach die Voraussetzungen der Rechtshilfeleistung zu Unrecht als grundsätzlich nicht erfüllt erachtet hat, unterliegt er mit seinen Vorbringen. Die gegen den Entscheid der Anklagekammer des Kantons Waadt gerichtete Beschwerde ist daher abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist. In Anbetracht der genannten, vom BAP noch einzuholenden Zusicherung der zuständigen paraguayischen Behörden und des Umstandes, dass die Rechtshilfeleistung von dieser Zusicherung abhängig zu machen ist, hat die Abweisung dieser Beschwerde indes nicht vorbehaltlos, sondern ausdrücklich im Sinne der vorstehenden Erwägungen zu erfolgen.