Urteilskopf

123 II 595

62. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 10. Dezember 1997 i.S. BAP gegen Aguamina Corporation (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Rechtshilfe in Strafsachen an die Republik der Philippinen; Art. 74a IRSG: Herausgabe von Vermögenswerten zur Einziehung oder Rückerstattung.

Auslegung von Art. 74a Abs. 3 IRSG; Voraussetzungen, unter denen ausnahmsweise auf das Vorliegen eines rechtskräftigen Entscheids des ersuchenden Staats verzichtet werden kann (E. 4).

Angesichts des erheblichen Interesses der Schweiz an einer vorzeitigen Rückführung der Vermögenswerte und deren offensichtlich deliktischer Herkunft ist die vorzeitige Herausgabe gerechtfertigt, sofern die Philippinen zusichern, dass über die Einziehung bzw. die Rückerstattung nur in einem dem UNO-Pakt II genügenden gerichtlichen Verfahren entschieden wird (E. 5).

Rechte Dritter i.S. von Art. 74a Abs. 4 und 5 IRSG stehen der sofortigen Herausgabe nicht entgegen (E. 6).

Im Rahmen von Art. 1a IRSG ist den in internationalen Verträgen garantierten Menschenrechten Rechnung zu tragen; Berücksichtigung der Interessen der Opfer von Menschenrechtsverletzungen unter dem Marcos-Regime (Art. 2, 6, 7, 9, 14 und 41 UNO-Pakt II; Art. 13, 14, 16 Abs. 1 und 30 UN-Übereinkommen gegen die Folter von 1984) (E. 7c).

Die in den Vereinigten Staaten ergangenen gerichtlichen Verfügungen bezüglich der in der Schweiz gesperrten Vermögenswerte sowie allfällige sich daraus ergebende Nachteile für die schweizerischen Banken stehen einer Herausgabe an die Philippinen nicht entgegen (E. 7d).

Regeste (fr):
Entraide judiciaire pénale avec la République des Philippines; art. 74a EIMP: remise de valeurs en vue de confiscation ou de restitution.

Interprétation de l'art. 74a al. 3 EIMP; conditions auxquelles il peut exceptionnellement être renoncé à l'exigence d'un jugement exécutoire rendu dans l'Etat requérant (consid. 4).

Compte tenu de l'intérêt de la Suisse à une restitution immédiate des valeurs et de la provenance manifestement délictueuse de ces dernières, une remise immédiate se justifie, pour autant que les Philippines garantissent une procédure de restitution ou de confiscation conforme au Pacte ONU II (consid. 5).

Les droits de tiers, au sens de l'art. 74a al. 4 et 5 EIMP, ne s'opposent pas à la remise immédiate (consid. 6).

Au titre de l'art. 1a EIMP, il convient de tenir compte des droits de l'homme garantis par des traités internationaux; prise en considération des intérêts des victimes de violations de droits de l'homme sous le régime Marcos (art. 2, 6, 7, 9, 14 et 41 du Pacte ONU II; art. 13, 14, 16 al. 1 et 30 de la Convention de l'ONU contre la torture de 1984) (consid. 7c).

Les décisions judiciaires rendues aux Etats-Unis à propos des valeurs bloquées en Suisse, et les inconvénients qui pourraient en résulter pour les banques suisses, ne s'opposent pas non plus à une remise aux Philippines (consid. 7d).

Regesto (it):
Assistenza giudiziaria in materia penale alla Repubblica delle Filippine; art. 74a AIMP: consegna di beni a scopo di confisca o di restituzione.

Interpretazione dell'art. 74a cpv. 3 AIMP; condizioni alle quali si può eccezionalmente rinunciare all'esigenza di una decisione passata in giudicato resa nello Stato richiedente (consid. 4).

Tenuto conto del notevole interesse della Svizzera a una restituzione anticipata dei beni e della loro manifesta provenienza delittuosa, la consegna anticipata è giustificata, a condizione che le Filippine garantiscano che la confisca risp. la restituzione sarà decisa unicamente nel quadro di un procedimento giudiziario conforme al Patto ONU II (consid. 5).

Diritti di terzi ai sensi dell'art. 74a cpv. 4 e 5 AIMP non si oppongono alla consegna immediata (consid. 6).

Secondo l'art. 1a AIMP, occorre tener conto dei diritti dell'uomo garantiti da trattati internazionali; presa in considerazione degli interessi delle vittime di violazioni dei diritti dell'uomo sotto il regime di Marcos (art. 2, 6, 7, 9, 14 e 41 del Patto ONU II; art. 13, 14, 16 cpv. 1 e 30 della Convenzione dell'ONU contro la tortura del 1984) (consid. 7c).

Le decisioni giudiziarie rese negli Stati Uniti concernenti i beni sequestrati in Svizzera, come pure eventuali pregiudizi che potrebbero risultarne per le banche svizzere, non si oppongono alla consegna alle Filippine (consid. 7d).

Sachverhalt ab Seite 596

BGE 123 II 595 S. 596

Die Republik der Philippinen ersuchte im April 1986 das Bundesamt für Polizeiwesen (BAP) um Rechtshilfe im Zusammenhang mit der Rückführung von Vermögenswerten, die sich Ferdinand Marcos, seine Angehörigen und ihm nahestehende Personen in Ausübung ihrer öffentlichen Funktionen unrechtmässig angeeignet haben sollen. Gestützt auf dieses Rechtshilfeersuchen wurden in den Kantonen Zürich, Freiburg und Genf u.a. Vermögenswerte der Stiftungen

BGE 123 II 595 S. 597

Maler 1, Maler 2 und der Arelma Inc. beim Schweizerischen Bankverein (SBV) in Genf, der Aguamina Corporation und der liquidierten Rosalys Foundation beim Schweizerischen Bankverein in Freiburg und der Palmy, der Avertina und der Vibur Stiftung bei der Schweizerischen Kreditanstalt (SKA) in Zürich gesperrt und die Herausgabe von Kontounterlagen an die Philippinen bewilligt (zu den Einzelheiten vgl. BGE 116 Ib 452 S. 454 f.). Die Rechtsmittelentscheide über die Anordnungen des Freiburger Untersuchungsrichters und der Bezirksanwaltschaft Zürich wurden durch die Erben des am 28. September 1989 verstorbenen Ferdinand Marcos und durch Imelda Marcos, die Aguamina Corporation sowie die Stiftungen Palmy, Avertina und Vibur an das

Bundesgericht weitergezogen. Am 21. Dezember 1990 fällte das Bundesgericht zwei übereinstimmende Urteile. Das Bundesgericht bewilligte die Übermittlung der beim SBV in Freiburg und bei der SKA in Zürich erhobenen Bankunterlagen unter dem Vorbehalt, dass der ersuchende Staat eine ausdrückliche und unmissverständliche Erklärung abgegeben habe, gemäss welcher er sich verpflichte, die den Angeschuldigten aufgrund der Schweizerischen Bundesverfassung und der Europäischen Menschenrechtskonvention zustehenden Minimalgarantien zu gewähren und das in Art. 67 IRSG vorgesehene Spezialitätsprinzip zu beachten. Sodann bewilligte das Bundesgericht grundsätzlich die Herausgabe der beim SBV Freiburg und bei der SKA Zürich beschlagnahmten Vermögenswerte, wobei es allerdings den Vollzug aufschob, bis ein rechtskräftiges Urteil des Sandiganbayan oder eines anderen gesetzlich zuständigen philippinischen Gerichts in Strafsachen über die Rückerstattung dieser Gelder an die Berechtigten oder über deren Einziehung vorliege (BGE 116 Ib 452 E. 5 S. 459 ff.). In bezug darauf traf es folgende Anordnungen (in der Fassung des deutschsprachigen Urteils): "Will der ersuchende Staat zu diesem Zweck einen Prozess einleiten, so muss er das innert einer Frist von maximal einem Jahr seit der Fällung des heutigen Bundesgerichtsurteils tun, ansonsten die Beschlagnahme der Guthaben auf Ersuchen der Betroffenen aufgehoben würde. Ausserdem muss dieser Prozess den Anforderungen der Art. 4 BV, 58 BV und 6 EMRK entsprechen. Es ist im weiteren festzuhalten, dass die Behörden des ersuchten Staates vor der Vollziehung eines allfälligen Entscheids über die Rückerstattung der Gelder an die Berechtigten oder über deren Einziehung abzuklären hätten, ob dieser Entscheid in einem den oben erwähnten formellen Anforderungen entsprechenden Verfahren getroffen worden ist und ob sein Inhalt nicht dem schweizerischen ordre public widerspricht."

BGE 123 II 595 S. 598

Der Genfer Untersuchungsrichter passte die von ihm erlassenen Rechtshilfeanordnungen an die Bundesgerichtsurteile vom 21. Dezember 1990 an. Das BAP bezeichnete mit Verfügung vom 23. Mai 1991 den Kanton Zürich als Leitkanton im Sinne des Rechtshilfegesetzes und mithin als zuständig für die im Anschluss an die bundesgerichtlichen Urteile vom 21. Dezember 1990 in der Rechtshilfesache Marcos zu treffenden Entscheidungen (vgl. dazu BGE 119 Ib 56 ff.). Die Bezirksanwaltschaft Zürich stellte mit Verfügung vom 6. Februar 1992 fest, mit der in der Zwischenzeit beim Sandiganbayan erfolgten Einreichung von sechs Anklageschriften (gegen Imelda Marcos-Romualdez) sei innerhalb eines Jahres bei einem zuständigen Gericht ein Verfahren eingeleitet worden, das zu einer Verurteilung der Angeschuldigten führen könne; den Angeschuldigten sei sodann die Möglichkeit eingeräumt worden, am Prozess in uneingeschränkter Weise teilzunehmen. Diese Verfügung wurde nicht angefochten. Die Republik der Philippinen reichte am 10. August 1995 ein "zusätzliches" Rechtshilfeersuchen ("additional request for mutual assistance") der Presidential Commission on Good Government (PCGG) ein. Im Gesuch wird verlangt, dass die in der Schweiz blockierten Vermögenswerte vorzeitig, d.h. vor dem Vorliegen eines rechtskräftigen philippinischen Entscheids, auf ein Sperrkonto ("Escrow-Konto") der philippinischen National Bank transferiert werden. Die Bezirksanwaltschaft Zürich entsprach diesem Ersuchen und ordnete in drei separaten Verfügungen vom 21. August 1995 die vorzeitige Herausgabe der Vermögenswerte, an welchen Imelda Marcos und die Erben des Ferdinand Marcos formell oder wirtschaftlich berechtigt seien, an den ersuchenden Staat an. Die betroffenen Banken - d.h. der Schweizerische Bankverein in Genf, der Schweizerische Bankverein in Freiburg und die Schweizerische Kreditanstalt in Zürich - wurden darauf hingewiesen, die Herausgabe der Vermögenswerte erfolge im Rahmen der Verpflichtungen der philippinischen Republik sowie der PNB gemäss der Escrow-Vereinbarung vom 14. August 1995. Gegen die Verfügungen der Bezirksanwaltschaft vom 21. August 1995 rekurrierten neben den Inhabern der betroffenen Konten und den Banken der Nachlass Marcos, Imelda Marcos-Romualdez sowie die Arrestgläubiger Anderson, Hibey & Blair und die Arrestgläubigerin Golden Budha Corporation. Das Obergericht fällte am 20. Februar 1997 neun Entscheide. Auf die Rekurse der Banken trat

es wegen fehlender Legitimation nicht ein. Gestützt auf die Rechtsmittel der übrigen Rekurrenten hob es die drei Verfügungen der Bezirksanwaltschaft vom 21. August 1995 auf. Das Obergericht hielt es für angezeigt, an den vom Bundesgericht mit den Urteilen vom 21. Dezember 1990 festgelegten Bedingungen, die vor einer Transferierung erfüllt sein müssen, weiterhin festzuhalten. Das BAP hat gegen die sechs gutheissenden Rekursentscheide des Obergerichts je eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht eingereicht. Es beantragt, die angefochtenen Entscheide seien aufzuheben und es sei festzustellen, dass die mit den Bundesgerichtsurteilen vom 21. Dezember 1990 festgelegte Bedingung (eines rechtskräftigen philippinischen Urteils) an den Vollzug der Herausgabe der Vermögenswerte weggefallen sei. Eventuell sei die Herausgabe der in der Schweiz gesperrten Vermögenswerte, mit Ausnahme eines vom Bundesgericht festzulegenden angemessenen Anteils, unverzüglich zu vollziehen.
Die vorliegende Verwaltungsgerichtsbeschwerde richtet sich gegen den Rekursentscheid, der gestützt auf das Rechtsmittel der Aguamina Corporation ergangen ist. Diese beantragt die Abweisung der Beschwerde und stellt diverse Eventualbegehren. Die Republik der Philippinen unterstützt den Antrag des Beschwerdeführers.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. Der Beschwerdeführer ist der Ansicht, dass der von der Bezirksanwaltschaft angeordnete Transfer der beschlagnahmten Vermögenswerte gestützt auf das am 4. Oktober 1996 revidierte Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. März 1981 (IRSG; SR 351.1), namentlich Art. 74a IRSG, zulässig sei. Das Obergericht nimmt im angefochtenen Entscheid den gegenteiligen Standpunkt ein: Die Anwendung des neuen Rechts führe nicht dazu, dass auf das Erfordernis eines rechtskräftigen Urteils des ersuchenden Staates verzichtet werden könne. Aufgrund der Bundesgerichtsurteile vom 21. Dezember 1990 steht fest, dass die beschlagnahmten Vermögenswerte als Erzeugnis oder Erlös aus einer strafbaren Handlung im Sinne von Art. 74a Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 lit. b IRSG in Betracht fallen und der Philippinischen Republik zur Einziehung oder Rückerstattung an die Berechtigten grundsätzlich herauszugeben sind. Nach Art. 74a Abs. 3 IRSG kann die Herausgabe in jedem Stadium des ausländischen Verfahrens erfolgen, "in der Regel gestützt auf einen rechtskräftigen

und vollstreckbaren Entscheid des ersuchenden Staates". Indessen können gemäss Art. 74a Abs. 4 IRSG die Gegenstände oder Vermögenswerte in der Schweiz zurückbehalten werden, wenn bestimmte Rechte Dritter einer sofortigen Herausgabe entgegenstehen. Macht ein Berechtigter in diesem Sinn an den Gegenständen oder Vermögenswerten Ansprüche geltend, so wird deren Freigabe bis zur Klärung der Rechtslage aufgeschoben; die streitigen Gegenstände oder Vermögenswerte dürfen dann nur unter den im Gesetz genannten Voraussetzungen dem Berechtigten herausgegeben werden (Art. 74a Abs. 5 IRSG). Aufgrund dieser Ordnung ist im vorliegenden Fall zunächst zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine vorzeitige Herausgabe der beschlagnahmten Vermögenswerte gemäss Art. 74a Abs. 3 IRSG gegeben sind, d.h. ob auf das Erfordernis eines rechtskräftigen und vollstreckbaren Entscheids des ersuchenden Staates verzichtet werden kann (vgl. im folgenden E. 4 und 5). Erst wenn dies zu bejahen ist, stellt sich die Frage, ob allfällige Rechte Dritter im Sinne von Art. 74a Abs. 4 IRSG eine Zurückbehaltung der Vermögenswerte erfordern (E. 6). Schliesslich ist zu beachten, dass Art. 74a IRSG als "Kann-Bestimmung" formuliert ist: Auch wenn alle gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen, ist

die Rechtshilfebehörde nicht zur Herausgabe verpflichtet, sondern entscheidet nach pflichtgemässem Ermessen (vgl. dazu E. 7).

4. Art. 74a Abs. 3 IRSG verlangt das Vorliegen eines rechtskräftigen und vollstreckbaren Entscheids des ersuchenden Staates nur in der Regel. Das Gesetz überlässt es somit der rechtsanwendenden Behörde, in gewissen Fällen von diesem Erfordernis abzusehen, wobei die vorzeitige Herausgabe die Ausnahme bleiben muss und nicht zur Regel werden darf. Welche rechtlichen Kriterien für die Unterscheidung zwischen gesetzlichem Regel- und Ausnahmefall gelten, ist im Wege der Auslegung zu ermitteln.
a) Das Gesetz muss in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach Wortlaut, Systematik, Sinn und Zweck der Regelung verstanden werden. Auszurichten ist die Auslegung auf die ratio legis, die das Gericht allerdings nicht nach seinen eigenen, subjektiven Wertvorstellungen, sondern nach den Vorgaben und Regelungsabsichten des Gesetzgebers aufgrund der herkömmlichen Auslegungselemente zu ermitteln hat (BGE 121 III 219 E. 1d/aa S. 224 mit Hinweisen; BGE 123 II 464 E. 3a S. 468). Im vorliegenden Fall stellt sich die Frage, welchem Zweck das Erfordernis eines vorgängigen rechtskräftigen Entscheids in Art. 74a Abs. 3 IRSG zugedacht ist, um daraus allfällige Rückschlüsse für eine verallgemeinerungsfähige

Ausnahmeregelung ziehen zu können. Das Bundesgericht befolgt bei der Gesetzesauslegung einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es namentlich ab, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Prioritätsordnung zu unterstellen (BGE 121 III 219 E. 1d/aa S. 225 mit Hinweisen). Die Gesetzesmaterialien können als Auslegungshilfe herangezogen werden; ihre Bedeutung ist unterschiedlich je nach dem, ob es sich um neuere oder ältere Gesetze handelt (BGE 116 II 411 E. 5b S. 415 mit Hinweisen).
b) Dem Wortlaut von Art. 74a IRSG lässt sich über den Zweck des Erfordernisses eines rechtskräftigen Urteils wenig entnehmen. Immerhin lassen sich folgende Negativaussagen machen: Die Herausgabe kann in jedem Stadium des ausländischen Strafverfahrens erfolgen, und es ist somit nicht erforderlich, dass der Angeschuldigte bereits rechtskräftig verurteilt wurde; damit ist die Unschuldsvermutung für die Annahme eines Ausnahmefalles grundsätzlich unerheblich. Ferner enthalten Art. 74a Abs. 4 und 5 IRSG besondere Bestimmungen zum Schutz konkurrierender Ansprüche; daraus lässt sich schliessen, dass Abs. 3 nicht demselben Zweck dient, sondern andere Ziele verfolgt. Schliesslich verzichtet die neue Regelung auf ein Exequaturverfahren im Sinn der Art. 94 ff. IRSG. Dies beruht zum einen auf dem völkerrechtlichen Vertrauensprinzip (Botschaft des Bundesrates betreffend die Änderung des Rechtshilfegesetzes vom 29. März 1995 [im folgenden: Botschaft], BBl 1995 III, S. 25); zum anderen liegt dieser Regelung auch der Gedanke zugrunde, dass der Staat, in dem das Strafverfahren durchgeführt wird und in dem sich regelmässig auch die Geschädigten befinden, am besten geeignet ist, über die Verteilung der Vermögenswerte zu entscheiden. Daraus folgt, dass Art. 74a Abs. 3 IRSG jedenfalls keine materielle (inhaltliche) Kontrolle des gerichtlichen Einziehungs- oder Rückerstattungsentscheids durch die schweizerischen Rechtshilfebehörden bezweckt. c) Systematisch betrachtet, unterscheidet das Gesetz zwischen der Herausgabe von Beweismitteln (Art. 74), der Herausgabe zur Einziehung oder Rückerstattung (Art. 74a) und der Herausgabe im Zusammenhang mit einer Auslieferung (sog. Sachauslieferung; Art. 59 IRSG). Die Sachauslieferung entspricht, was die herauszugebenden Gegenstände und Vermögenswerte sowie den Rechtsschutz Dritter betrifft, der Regelung in Art. 74a IRSG. Im Gegensatz zu jener Bestimmung verlangt Art. 59 IRSG jedoch keinen rechtskräftigen Entscheid des ersuchenden Staates; gemäss Art. 22 Satz 1 der Verordnung vom 24. Februar 1982 über internationale Rechtshilfe

in Strafsachen (IRSV; SR 351.11) ist nicht einmal ein besonderes Ersuchen der Behörden des ersuchenden Staates erforderlich. Die Gegenstände und Vermögenswerte können selbst dann übergeben werden, wenn sie erst nach dem Vollzug der Auslieferung aufgefunden werden oder wenn die Auslieferung des Verfolgten nicht vollzogen werden kann (Art. 59 Abs. 7 IRSG, Art. 22 Satz 2 IRSV). Die Sachauslieferung beschränkt sich auf Gegenstände und Vermögenswerte, die sich bei der auszuliefernden Person befinden, wozu auch solche Gegenstände und Vermögenswerte zählen, die bei einer Bank oder bei Dritten deponiert sind, sofern die auszuliefernde Person rechtlich oder tatsächlich darüber verfügen kann (vgl. BGE 103 Ia 616 E. 4a S. 622 f.; BGE 115 Ib 517 E. 7e S. 535 f.; BGE 97 I 372 E. 6b S. 386; Botschaft, BBl 1995 III, S. 21). Es erscheint allerdings fraglich, ob diesem Aspekt ein so grosses Gewicht zukommt, dass es die unterschiedliche Regelung (und allenfalls auch die Annahme eines Ausnahmefalls i.S.v. Art. 74a Abs. 3 IRSG) zu rechtfertigen vermag. Der Vergleich mit der Sachauslieferung gibt jedenfalls keinen überzeugenden Aufschluss über den Zweck des Erfordernisses eines vorgängigen Urteils in Art. 74a Abs. 3 IRSG. d) Aufschlussreicher ist dagegen die Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung, die im folgenden kurz aufzuzeigen ist: Eine der wesentlichen Anliegen der Gesetzesrevision war die Neuregelung der Herausgabe beschlagnahmter Gegenstände und Vermögenswerte, weil die geltenden Bestimmungen - wie die Fälle Pemex (BGE 115 Ib 517) und Marcos (BGE 116 Ib 452) gezeigt hatten - lückenhaft und widersprüchlich waren (Botschaft, BBl 1995 III S. 13 und S. 25). Nach dem bundesrätlichen Entwurf sollte die Herausgabe nur auf der Grundlage eines rechtskräftigen und vollstreckbaren Entscheids des ersuchenden Staates über die Einziehung oder Rückerstattung der Gegenstände oder Vermögenswerte erfolgen. Die Mehrheit der ständerätlichen Kommission wollte auf dieses Erfordernis verzichten und schlug eine Regelung vor, wonach die Herausgabe in jedem Stadium des Verfahrens erfolgen könne, "wenn der betreffende Fall oder die Besonderheiten des ausländischen Rechts es erfordern" (AB S 1996 S. 229). Damit wollte die Kommissionsmehrheit die Vorschriften über die Herausgabe an diejenigen über die Auslieferung von Personen angleichen (vgl. Voten Küchler, AB SR 1996 S. 230; MARTY, a.a.O., S. 230 und 232, und BEERLI, a.a.O., S. 232). Zudem wurde darauf hingewiesen, dass das Festhalten am Erfordernis eines rechtskräftigen Entscheids zu stossenden Ergebnissen führen könne, namentlich im Verhältnis zu

anglo-amerikanischen Staaten, deren Gerichte für den Entscheid über im Ausland befindliche Sachen unzuständig seien; dies habe im Fall Pemex dazu geführt, dass das Geld schliesslich wieder den Angeschuldigten habe ausgehändigt werden müssen (Votum Marty, a.a.O., S. 230). Sodann gebe es Fälle, die so offensichtlich seien, dass es unverhältnismässig wäre, ein rechtskräftiges ausländisches Urteil abzuwarten, wie z.B. im Fall des aus den Uffizien in Florenz gestohlenen Gemäldes von Piero della Francesca (Votum Marty, a.a.O., S. 230 f.). Unter Bezugnahme auf den Fall Marcos wurden auch staats- und aussenpolitische Argumente für den Antrag der Kommissionsmehrheit ins Feld geführt (Votum Simmen, a.a.O., S. 231). Die Kommissionsminderheit gab dagegen zu bedenken, dass im Anfangsstadium des Verfahrens noch nicht feststehe, wer überhaupt Berechtigter der Vermögenswerte sei (Votum Danioth, AB SR 1996 S. 231) und ob die Werte tatsächlich in strafrechtlich relevanter Weise erworben worden seien (Voten Danioth, a.a.O., S. 230, und CARLO SCHMID, a.a.O., S. 231). Der Antrag der Kommissionsmehrheit öffne dem freien Ermessen der Untersuchungsinstanzen Tür und Tor, um unter Missachtung aller Rechtsrücksichten Opportunes unter dem Gesichtswinkel der Staatspolitik zu tun (Votum Schmid, a.a.O., S. 231). Das Erfordernis eines rechtskräftigen Urteils stelle ein minimales verfahrensrechtliches Erfordernis dar (Voten Schmid und Danioth, a.a.O., S. 230 und 231). Bundesrat Koller (AB S 1996 S. 232) hielt den Vergleich mit der Auslieferung nicht für stichhaltig, weil bei der Auslieferung mindestens ein klarer Haftbefehl vorliege, in dem die Straftaten und der Zweck der Verhaftung klar umschrieben seien, während im Bereich der akzessorischen Rechtshilfe, zumal im Anfangsstadium des Verfahrens, oft nur sehr vage Angaben vorhanden seien. Zudem stehe bei der Auslieferung die Identität des Auszuliefernden von Anfang an fest, während es bei der akzessorischen Rechtshilfe möglicherweise mehrere Prätendenten auf die Vermögensgüter gebe. Schliesslich könne die Schweiz im Rahmen der Rechtshilfe nicht weiter gehen als

in einem innerstaatlichen Verfahren, in dem ebenfalls eine richterliche Verfügung erforderlich sei. Indessen räumte er ein, dass das Bundesgericht im Entscheid Marcos, an dem sich der bundesrätliche Entwurf orientiert habe, das Vorliegen eines rechtskräftigen Urteils nur "en règle générale" verlangt habe und es vielleicht zu weit gehe, eine richterliche Entscheidung absolut zu verlangen. Dagegen könne er der Formulierung der Kommissionsmehrheit

BGE 123 II 595 S. 604

nie zustimmen, weil darin alle normativen Leitplanken für die wichtige Frage der Aushändigung von Vermögenswerten fehlten. Im Sinne eines Kompromisses brachte die Kommissionsminderheit den Vorschlag ein, in die Fassung des Bundesrates den Zusatz "in der Regel" aufzunehmen. Damit werde einerseits die Schranke des rechtskräftigen und vollstreckbaren Entscheids des ersuchenden Staates beibehalten; anderseits solle in bestimmten Fällen - wo dies nicht möglich oder auch nicht erforderlich sei oder wo es aus anderen Gründen wegen des ordre public geboten sei zu handeln - eine Ausnahmemöglichkeit bestehen (Votum Danioth, AB SR 1996 S. 243). Diesem modifizierten Antrag der Kommissionsminderheit stimmte der Ständerat zu, welchem Beschluss sich der Nationalrat im Differenzbereinigungsverfahren anschloss (AB N 1996 S. 747). Die Entstehungsgeschichte von Art. 74a Abs. 3 IRSG zeigt einzelne Richtpunkte der Regelungsabsicht des Gesetzgebers auf, an denen sich die Suche nach Kriterien zur Abgrenzung des Ausnahmefalles vom Regelfall zu orientieren hat. e) Der Einziehungs- oder Rückerstattungsentscheid des ersuchenden Staates klärt, ob die beschlagnahmten Gegenstände und Vermögenswerte tatsächlich in strafrechtlich relevanter Weise erworben wurden und wer als Berechtigter zu gelten hat, und ordnet die Einziehung oder die Rückerstattung an den Berechtigten an. Damit ist der Sachverhalt geklärt und verbindlich über die Möglichkeit der Einziehung bzw. der Rückerstattung nach dem Recht des ersuchenden Staates entschieden. Auf dieser Grundlage können die Rechtshilfebehörden i.d.R. ohne weiteres die Herausgabe der beschlagnahmten Gegenstände oder Vermögenswerte anordnen. Gleichzeitig ermöglicht das Erfordernis eines rechtskräftigen Entscheids dem ersuchten Staat eine nachträgliche Kontrolle der Rechtsstaatlichkeit des ausländischen Entscheids: Wie das Bundesgericht im Entscheid Pemex (BGE 115 Ib 517 E. 14 S. 556 f.) ausgeführt hat, liegt in der zweckungebundenen Herausgabe von Vermögenswerten noch nicht Verurteilter ein schwerer Eingriff in deren Rechtsstellung, der nur angeordnet werden darf, wenn alle Garantien dafür vorhanden sind, dass über das Schicksal dieser Vermögenswerte in einem den Verfahrensgrundsätzen der EMRK entsprechenden Prozess entschieden werde und dass zudem die Verfolgten, sollten sie freigesprochen werden, in jeder Hinsicht schadlos gehalten würden. Ein anderes Ergebnis wäre mit der schweizerischen Rechtsordnung und

BGE 123 II 595 S. 605

insbesondere mit der Eigentumsgarantie nicht vereinbar. Für das Bundesgericht stand somit die bessere Kontrollmöglichkeit nach Ergehen des ausländischen Urteils im Vordergrund. An dieser Zielsetzung hat sich mit der Revision des IRSG grundsätzlich nichts geändert. Fraglich ist allerdings der Umfang der Kontrollmöglichkeit. Der Bundesrat betonte in seiner Botschaft das Vertrauensprinzip: Die Schweiz sei nicht ermächtigt, Entscheide einer unabhängigen ausländischen Gerichtsbehörde auf ihre Begründetheit zu überprüfen, sofern diese Entscheide nicht offensichtlich den schweizerischen ordre public oder elementare Grundsätze der EMRK verletzten. Nach der neuen Regelung genüge es, wenn die ausführende Behörde den ausländischen Entscheid summarisch überprüfe, nachdem sie sich vergewissert habe, dass der ausländische Staat ein Rechtsstaat sei und die erwähnten allgemeinen Grundsätze respektiere (BBl 1995 III S. 25 f.). Diese Sicht kam auch in der ständerätlichen Debatte zum Ausdruck. Die Regelungsabsicht des Gesetzgebers zielt demnach darauf ab, ei-

ne Kontrolle darüber zu ermöglichen, dass die Einziehung oder Rückgabe von Vermögenswerten an den Geschädigten aufgrund eines gerichtlichen Verfahrens erfolgt, das den in der EMRK und im Internationalen Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II; SR 0.103.2) festgelegten Verfahrensgrundsätzen entspricht und der ausländische Entscheid weder dem schweizerischen ordre public noch den international gewährleisteten Menschenrechten widerspricht. Ausgeschlossen ist dagegen, wie bereits oben (E. 4b) dargelegt wurde, eine inhaltliche Kontrolle, d.h. eine Kontrolle der Begründetheit des ausländischen Entscheids. Daraus folgt, dass im Fall der vorzeitigen Herausgabe gewährleistet sein muss, dass im ersuchenden Staat über das Schicksal der Vermögenswerte in einem den Mindestanforderungen von EMRK bzw. UNO-Pakt II genügenden Gerichtsverfahren entschieden wird. f) Für die Frage, wann ein Ausnahmefall nach Art. 74a Abs. 3 IRSG angenommen werden kann, kommt es grundsätzlich auf die konkrete Sachlage an; diese muss Besonderheiten aufweisen, die es rechtfertigen, auf das Erfordernis eines vorgängigen rechtskräftigen Urteils zu verzichten. Aus dem Gesetz lässt sich nicht direkt ableiten, welche Gründe im allgemeinen eine Ausnahme zu rechtfertigen vermögen. Bei den in den Beratungen zur Sprache gekommenen Fällen handelt es sich um Beispiele, an denen man den gesetzgeberischen Willen erläutern wollte. Insofern besteht ein Ermessensspielraum der Rechtshilfebehörde. Aus dem Gesetz ergeben sich

indessen Schranken, die den Ermessensspielraum eingrenzen: Die Zulassung von Ausnahmen darf nicht dazu führen, dass die Zielsetzung des Erfordernisses eines rechtskräftigen Entscheids unterlaufen wird. Dies trifft jedenfalls dann nicht zu, wenn derart klare Verhältnisse vorliegen, dass hinsichtlich der deliktischen Herkunft überhaupt kein Klärungsbedarf besteht, weshalb es wenig Sinn macht, einen Einziehungs- oder Rückerstattungsentscheid zu fordern (Beispiel: Fall des aus den Uffizien gestohlenen Gemäldes von Piero della Francesca). So erachtete es das Bundesgericht gestützt auf Art. 74a Abs. 3 IRSG als zulässig, dem um Rechtshilfe ersuchenden Staat Frankreich ein Gemälde vorzeitig herauszugeben, das dem rechtmässigen Eigentümer in Frankreich gestohlen und nachher in der Schweiz verkauft worden war. Da es sich bei diesem Gemälde klarerweise um Deliktsgut im Sinne von Art. 74a Abs. 2 lit. b IRSG handelte, konnte nach Ansicht des Bundesgerichts auf das Erfordernis eines Einziehungs- oder Rückerstattungsentscheids des ersuchenden Staates verzichtet werden (BGE 123 II 134 E. 5c und d S. 140 f.; vgl. auch BGE 123 II 268 E. 4a S. 274). Demgegenüber ist ein Ausnahmefall grundsätzlich ausgeschlossen, wenn die deliktische Herkunft der Vermögenswerte klärungsbedürftig ist; diese Klärung ist nicht Aufgabe der schweizerischen Rechtshilfebehörden, sondern hat vor der Herausgabe in einem gerichtlichen Verfahren im ersuchenden Staat zu erfolgen (BGE 123 II 268 E. 4b S. 274 ff.). Ist die deliktische Herkunft der Vermögenswerte aber offensichtlich, so ist das Interesse des ersuchten Staates an einer nachträglichen Kontrolle auf die Beachtung elementarer rechtsstaatlicher Garantien bei der Verteilung (Einziehung oder Rückerstattung an die Berechtigten) beschränkt. Dieses Interesse kann im Einzelfall von geringerer Tragweite sein und gegenüber anderen Interessen zurücktreten. Dies kann u.U. einen Verzicht auf einen vorgängigen Einziehungs- oder Rückerstattungsentscheid rechtfertigen, soweit auf andere Weise sichergestellt ist, dass die Einziehung bzw. Rückgabe der Vermögenswerte an die Berechtigten in einem der EMRK bzw. dem UNO-Pakt II entsprechenden gerichtlichen Verfahren erfolgt.

5. Im Lichte dieses Auslegungsergebnisses ergibt sich für den vorliegenden Fall folgendes: a) Wie bereits in der ständerätlichen Beratung von Art. 74a IRSG - u.a. unter Hinweis auf den Fall Marcos - betont wurde, widerspricht

es dem Landesinteresse, wenn die Schweiz zu einem Hort für Fluchtgelder oder kriminelle Gelder wird (vgl. das Postulat Aeppli Wartmann Nr. 96.3280 vom 18. Juni 1996, AB N 1996 S. 2404 f.; in diesem Sinne auch Botschaft des Bundesrats vom 19. August 1992 über die Ratifikation des Übereinkommens Nr. 141 des Europarats über Geldwäscherei sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten, BBl 1992 VI S. 11 und Botschaft vom 12. Juni 1989 zur Strafgesetzgebung über die Geldwäscherei und die mangelnde Sorgfalt bei Geldgeschäften, BBl 1989 II 1062, 1067). Es ist in erster Linie Aufgabe des Gesetz- und Verordnungsgebers sowie der Banken und ihrer Standesorganisationen, dafür zu sorgen, dass nicht - wie im vorliegenden Fall geschehen - Staatschefs diktatorischer Regime Millionenbeträge offensichtlich unlauterer Herkunft auf schweizerische Bankkonten deponieren können. Werden solche Gelder dennoch in der Schweiz aufgefunden und vom geschädigten ausländischen Staat im Wege der Rechtshilfe herausverlangt, sind die Rechtshilfebehörden und Gerichte zum Entscheid berufen. Nach Art. 1a IRSG ist bei der Anwendung des Gesetzes u.a. der öffentlichen Ordnung oder anderen wesentlichen Interessen der Schweiz Rechnung zu tragen. Zwar trägt die Bestimmung die Überschrift "Begrenzung der Zusammenarbeit"; es gibt aber keinen Grund, die öffentliche Ordnung sowie die wesentlichen Interessen der Schweiz unberücksichtigt zu lassen, sofern diese für die Leistung von Rechtshilfe sprechen. Es ist allerdings einschränkend zu berücksichtigen, dass Art. 17 Abs. 1 IRSG den Entscheid über die Anwendung von Art. 1a IRSG dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement vorbehält und dessen Entscheide der Beschwerde an den Bundesrat unterliegen (Art. 26 IRSG). Insofern lässt sich der gesetzlichen Regelung entnehmen, dass in erster Linie die politischen Behörden darüber entscheiden sollen, ob wesentliche Interessen der Schweiz einer Zusammenarbeit entgegenstehen. Dies bedeutet aber nicht, dass sie im Rahmen des den Vollzugsbehörden zustehenden Entscheidungsspielraums unberücksichtigt bleiben müssten. So hat das Bundesgericht mehrfach das Ansehen der Schweiz berücksichtigt und entgegenstehenden Interessen an einer Verweigerung der Rechtshilfe gegenübergestellt (vgl. BGE 115 Ib 517 E. 4b; BGE 123 II 153 E. 7c S. 161; vgl. auch RUDOLF WYSS, Die Revision der Gesetzgebung über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen, SJZ 93/1997, S. 39). Es kommt in der Verfügung der Bezirksanwaltschaft Zürich zum Ausdruck und liegt im übrigen auf der Hand, dass es im Interesse

der Schweiz liegt, die grundsätzlich bewilligte Herausgabe der Marcos-Gelder möglichst bald vollziehen zu können. Diesem Ziel dient die vorzeitige Rückführung der Vermögenswerte. Es ist daher nicht zu beanstanden, dieses Interesse als Grund für einen Verzicht auf einen rechtskräftigen Entscheid des ersuchenden Staates in Betracht zu ziehen. b) Die illegale Herkunft der beschlagnahmten Gelder kann nach heutigem Wissensstand nicht ernsthaft in Zweifel gezogen werden. Allerdings lassen sich nach der Aktenlage die einzelnen Vermögenswerte nicht konkreten Delikten zuordnen und es ist daher möglich, dass auch legale Geldmittel der Familie Marcos in die Stiftungen flossen. Dabei könnte es sich aber - wie der Beschwerdeführer zutreffend dargelegt hat - im Vergleich zur Höhe der beschlagnahmten Vermögenswerte nur um geringfügige Summen handeln. In bezug auf den überwiegenden Teil der beschlagnahmten Vermögenswerte besteht ausreichende Gewissheit, um von offensichtlicher deliktischer Herkunft sprechen zu können. Unter diesen Umständen ist eine vorzeitige Herausgabe der Vermögenswerte nicht von vornherein ausgeschlossen, wenn sichergestellt ist, dass der Einziehungs- bzw. Rückerstattungsentscheid in einem rechtsstaatlichen Verfahren ergeht. Die Auseinandersetzung über die Einziehung beziehungsweise Rückerstattung der beschlagnahmten Gelder hat in den Philippinen, wo die Straftaten begangen wurden, zu erfolgen. c) Nach Art. 2 lit. a IRSG ist einem Rechtshilfeersuchen nicht zu entsprechen, wenn Gründe für die Annahme bestehen, dass das Verfahren im Ausland den in der EMRK oder im UNO-Pakt II festgelegten Verfahrensgrundsätzen nicht entspricht. Ist der ersuchende Staat nicht Vertragsstaat der EMRK, ist grundsätzlich auf den UNO-Pakt II abzustellen, sofern dieser einen der EMRK zumindest gleichwertigen Schutz gewährleistet (BGE 123 II 511 E. 7d S. 525 f.). Wie bereits ausgeführt wurde, muss auch bei einer vorzeitigen Herausgabe gemäss Art. 74a Abs. 3 IRSG sichergestellt sein, dass im konkreten Fall die völkerrechtlich normierten Grundrechte - hier also die Verfahrensgarantien des UNO-Pakts II - eingehalten

werden. Diesbezüglich ist eine Prognose vorzunehmen, wie sie im Anwendungsbereich von Art. 2 IRSG auch anderweitig zu treffen ist (vgl. dazu BGE 123 II 161 E. 6b S. 167 mit Hinweisen). aa) Im vorliegenden Fall hat die Bezirksanwaltschaft Zürich ausgeführt, der Hinterlegungsvertrag vom 14. August 1995 zwischen der PCGG (Presidential Commission on Good Government) und der PNB (Philippine National Bank) [sogenannte Escrow-Vereinbarung]

stelle sicher, dass die Rechte der Beteiligten gewahrt würden, wobei es Sache der philippinischen Gerichte und Behörden sein werde, allfällige Streitigkeiten aus dieser Vereinbarung zu beseitigen. Nach Ziff. 2 Abs. VII des Vertrages darf über die Vermögenswerte nicht anders verfügt werden als in Übereinstimmung mit einem vollstreckbaren Urteil des zuständigen philippinischen Gerichts oder in Übereinstimmung mit identischen Instruktionen der PCGG und entweder der betroffenen Stiftung oder des (nach philippinischem Recht) gehörig vertretenen Nachlasses oder der Erben respektive der potentiell Berechtigten. Das Obergericht hat aus dieser Vereinbarung gefolgert, dass über die hinterlegten Vermögenswerte auch ohne ein den oben erwähnten Mindestanforderungen genügendes Gerichtsurteil verfügt werden könne; an dessen Stelle könne, sofern ein entsprechendes Begehren bzw. eine Instruktion der PCGG vorliegt, die blosse Zustimmung der gegen den Willen der Erben eingesetzten Nachlassverwalterin treten. Der Hinterlegungsvertrag vermöge daher einen gerichtlichen Einziehungs- bzw. Rückerstattungsentscheid nicht in jedem Fall sicherzustellen. Dagegen machen die Philippinen geltend, die streitigen Vermögenswerte unterlägen bis zum rechtskräftigen Abschluss des hängigen Einziehungsverfahrens der Obhut des Gerichts ("custodia legis"). Die PNB könne daher, ungeachtet der Bestimmungen der Escrow-Vereinbarung, die Vermögenswerte nur auf Geheiss des Sandiganbayan transferieren oder freigeben. Daraus folgt aber jedenfalls, dass es auch nach Auffassung der Philippinen nicht in erster Linie auf den Hinterlegungsvertrag ankommt, sondern die philippinischen Behörden und namentlich das oberste Gericht die Verantwortung dafür tragen, dass über die Vermögenswerte in einem rechtsstaatlichen gerichtlichen Verfahren entschieden wird.
bb) Es fragt sich deshalb, ob es nicht genügt, wenn der ersuchende Staat die Zusicherung gibt, über die Einziehung bzw. Rückerstattung der Vermögenswerte nur in einem den Anforderungen von Art. 2 IRSG genügenden gerichtlichen Verfahren zu entscheiden. Die Philippinische Republik ist Vertragsstaat des UNO-Pakts II und daher zur innerstaatlichen Durchsetzung aller Rechte des Pakts völkerrechtlich verpflichtet. Die im Pakt gewährleisteten Rechte sind unmittelbar anwendbar und können vor den philippinischen Gerichten und Verwaltungsbehörden angerufen werden (Philippines Initial Report zum UNO-Pakt II vom 7. März 1989, N 16, unter Berufung auf Art. II sec. 2 und Art. XIII sec. 18(7) der philippinischen Verfassung von 1987). Darüber hinaus haben die Philippinen

das 1. Fakultativprotokoll zu diesem Pakt vom 16. Dezember 1966 ratifiziert, das Einzelbeschwerden an den UN-Ausschuss für Menschenrechte zulässt (JEAN-BERNARD MARIE, International Instruments Relating to Human Rights, Classification and Status of Ratifications as of 1 Januar 1997, Human Rights Law Journal 18/1997, S. 79 ff., insbes. S. 84). Die Philippinen verfügen über eine unabhängige Gerichtsbarkeit und gewährleisten dem Angeklagten umfassende Verteidigungsrechte, die dem Mindeststandard von Art. 14 UNO-Pakt II genügen (vgl. Art. III [Bill of Rights], sec. 11-17 der philippinischen Verfassung von 1987 sowie Rule 115 [Rights of Accused]der Philippine Rules of Court). Sodann ist darauf hinzuweisen, dass die Schweiz am 19. Oktober 1989 mit der Republik der Philippinen einen Auslieferungsvertrag abgeschlossen hat. Dieser ist am

23. Februar 1997 in Kraft getreten (SR 0.353.964.5; AS 1997 S. 1313 ff.). Mit Genehmigung des Auslieferungsvertrags (Bundesbeschluss vom 20. März 1991, AS 1997 S. 1312) hat das schweizerische Parlament dem Justizsystem der Philippinischen Republik generell sein Vertrauen erwiesen. Aus den Akten geht hervor, dass die Verteidigungsrechte in den Verfahren gegen Imelda Marcos und ihre Kinder tatsächlich gewährleistet werden: Die Angeklagten konnten sich ausführlich verteidigen und haben ausgiebigen Gebrauch von ihren Verfahrensrechten gemacht. Dagegen wurde die Beschwerdegegnerin, die formell Inhaberin der einzuziehenden bzw. rückzuerstattenden Vermögenswerte ist, bisher an dem in den Philippinen hängigen Einziehungsverfahren nicht beteiligt. Auch wenn es sich bei ihr um eine juristische Konstruktion zur Verdeckung der wahren Inhaberschaft der Marcos-Familie an den Vermögenswerten handelt, hat sie doch Anspruch auf rechtliches Gehör, soweit das Verfahren die ihr nominell zustehenden Konten betrifft. Die Zusicherung der Philippinen muss daher neben den Verfahrensansprüchen der Angeschuldigten auch diejenigen der formellen Inhaber der herauszugebenden Vermögenswerte gewährleisten. Aus den oben erwähnten Umständen ist die Annahme gerechtfertigt, dass auf eine entsprechende Zusicherung der Philippinen Verlass wäre. d) Aus dem Gesagten ergibt sich, dass in bezug auf den überwiegenden Teil der beschlagnahmten Vermögenswerte die deliktische Herkunft offensichtlich ist und dass die Schweiz ein erhebliches Interesse an einer vorzeitigen Rückführung der Gelder hat. Bei dieser Sachlage kann gestützt auf Art. 74a Abs. 3 IRSG auf das Erfordernis eines rechtskräftigen und vollstreckbaren Entscheids

verzichtet werden, unter der Auflage, dass die Philippinen die Zusicherung abgeben, über die Einziehung bzw. Rückerstattung an Berechtigte nur in einem gerichtlichen Verfahren zu entscheiden, das den im UNO-Pakt II festgelegten Verfahrensgrundsätzen entspricht. Dabei müssen die Verfahrensrechte sowohl der Angeschuldigten als auch der Beschwerdegegnerin als formeller Inhaberin der Vermögenswerte gewährleistet werden. e) Entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin ist es seit der IRSG-Revision nicht mehr erforderlich, dass die Einziehung bzw. Rückerstattung durch ein Strafgericht erfolgt. Art. 74a IRSG verlangt lediglich, dass die Einziehung (bzw. Rückerstattung) deliktisch erlangte Gegenstände oder Vermögenswerte betrifft (Abs. 2) und gerichtlich angeordnet wird (Abs. 3 i.V.m. Art. 14 UNO-Pakt II). Dagegen ist es unerheblich, ob dies im Rahmen des Strafverfahrens gegen den Angeschuldigten oder in einem getrennten Verfahren geschieht und ob dieses Verfahren vor einem Straf-, einem Zivil- oder einem Verwaltungsgericht erfolgt. Es spielt daher keine Rolle, dass die Philippinen das Einziehungsverfahren vor den Sandiganbayan als "civil case" bezeichnen und nach Zivilprozessrecht verhandeln.

6. Ist eine vorzeitige Herausgabe der Vermögenswerte grundsätzlich möglich, ist zu prüfen, ob allfällige Rechte Dritter der sofortigen Herausgabe entgegenstehen. Gemäss Art. 74a Abs. 4 IRSG können Gegenstände oder Vermögenswerte zurückbehalten werden, wenn: "a) der Geschädigte seinen gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz hat und sie ihm zurückzugeben sind; b) eine Behörde Rechte daran geltend macht;
c) eine an der strafbaren Handlung nicht beteiligte Person, deren Ansprüche durch den ersuchenden Staat nicht sichergestellt sind, glaubhaft macht, sie habe an diesen Gegenständen oder Vermögenswerten in der Schweiz oder, sofern sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz hat, im Ausland gutgläubig Rechte erworben; oder d) die Gegenstände oder Vermögenswerte für ein in der Schweiz hängiges Strafverfahren benötigt werden oder für die Einziehung in der Schweiz geeignet sind." a) Die Beschwerdegegnerin beruft sich auf den Anwendungsfall von Art. 74a Abs. 4 lit. c IRSG. Sie ist der Meinung, diese Bestimmung komme hier deshalb zur Anwendung, weil es sich bei ihr um eine "an der strafbaren Handlung nicht beteiligte Person" handle.

Die Umschreibung des Berechtigten in Art. 74a Abs. 4 lit. c IRSG erinnert an diejenige in Art. 10 Abs. 1 IRSG a.F., die den Geheimbereich des "unbeteiligten Dritten" schützte. Das Bundesgericht hatte hierzu eine sehr restriktive Praxis entwickelt, wonach es nicht darauf ankomme, ob der Dritte im strafrechtlichen Sinne als Teilnehmer der Tat anzusehen sei, sondern massgeblich sei, ob eine unmittelbare Beziehung mit der im Ersuchen geschilderten Tat bestehe (BGE 112 Ib 462 E. 2b S. 463 f.; 107 Ib 252 E. 2b/bb S. 255). Nach dieser Rechtsprechung galt eine Person, die Vermögenswerte deliktischen Ursprungs erhalten hatte, von vornherein nicht als unbeteiligter Dritter, gleichgültig, ob sie guten Glaubens war oder nicht. Diese Rechtsprechung lässt sich nicht ohne weiteres auf Art. 74a Abs. 4 lit. c IRSG übertragen, der den gutgläubigen Erwerber von der Einziehung unterliegenden Gegenständen bzw. Vermögenswerten schützen will. Immerhin aber muss verlangt werden, dass es sich wenigstens um einen "Dritten" handelt und nicht um eine vom Angeschuldigten vorgeschobene, nur formal selbständige juristische Person, die vom Angeschuldigten beherrscht wird, so dass dieser weiter die tatsächliche Verfügungsmacht über die deliktisch erlangten Vermögenswerte bzw. ihren Ersatzwert ausübt. In diesem Fall ist im übrigen auch die Gutgläubigkeit der Gesellschaft zu verneinen, die sich den bösen Glauben des Angeschuldigten zurechnen lassen muss. Im vorliegenden Fall ist die Beschwerdegegnerin nominell Berechtigte der streitigen Bankguthaben; sie wurde aber von Ferdinand Marcos beherrscht, der - ungeachtet der rechtlichen Selbständigkeit der Gesellschaft - die tatsächliche Verfügungsmacht über die Vermögenswerte behalten hatte. Die Beschwerdegegnerin hat dies nicht bestritten bzw. einen von Ferdinand Marcos unabhängigen, gutgläubigen Erwerb der Bankguthaben nicht glaubhaft gemacht. b) Im weiteren erblickt die Beschwerdegegnerin einen Hinderungsgrund im Sinne dieser Vorschrift im Umstand, dass Drittparteien zivilrechtliche Arreste auf den strafrechtlich blockierten Vermögenswerten erwirkt haben. aa) Gemäss Art. 74a Abs. 4 lit. c IRSG können Gegenstände und Vermögenswerte in der Schweiz zurückbehalten werden, wenn eine an der strafbaren Handlung nicht beteiligte Person, deren Ansprüche durch den ersuchenden Staat nicht sichergestellt sind, glaubhaft macht, sie habe an diesen Gegenständen oder Vermögenswerten in der Schweiz, oder, sofern sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz hat, im Ausland gutgläubig Rechte erworben. Die gleiche

Formulierung findet sich in Art. 59 Abs. 4 lit. c IRSG (betr. Sachauslieferung). Der Wortlaut dieser Bestimmungen ("Rechte ... an diesen Gegenständen oder Vermögenswerten") spricht dafür, nur dingliche Rechte darunter zu fassen, nicht aber blosse Forderungen, auch wenn für diese ein Arrest an den in der Schweiz befindlichen Vermögenswerten erwirkt wurde. Der Arrest ist ein reines Sicherungsinstrument, das dem Gläubiger kein materielles Vorzugsrecht verschafft (BGE 116 III 111 E. 3 S. 115 ff.; KURT AMONN/DOMINIK GASSER, Grundriss des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts, Bern 1997, § 51 Rz. 2 S. 406).
bb) Diese Auslegung entspricht der Regelung nach schweizerischem Recht, wonach die strafrechtliche Beschlagnahme dem zivilrechtlichen Arrest vorgeht (BGE 93 III 89 E. 3 S. 93 mit weiteren Hinweisen) und nur Inhaber eines dinglichen Rechts an den Vermögenswerten deren Einziehung verhindern können (Botschaft des Bundesrats zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuchs und des Militärgesetzbuchs vom 30. Juni 1993, BBl 1993 III S. 310 zu Art. 59 Ziff. 1 Abs. 2 StGB; STEFAN TRECHSEL, StGB Kurzkommentar, 2. Auflage, Zürich 1997, Art. 59 Rz. 16; NIKLAUS SCHMID, Das neue Einziehungsrecht nach StGB Art. 58 ff., ZStrR 113/1995 S. 343s; a.M. DENIS PIOTET, Les effets civils de la confiscation pénale, Bern 1995, S. 95 ff., insbes. Rz. 270 ff., der das Prioritätsprinzip anwenden will). Eine Ausnahme sieht Art. 60 Abs. 1 lit. b StGB nur zu Gunsten des Geschädigten vor, dem der Richter unter gewissen Voraussetzungen die eingezogenen Gegenstände und Vermögenswerte, deren Verwertungserlös oder Ersatzforderungen zusprechen muss (vgl. BGE 117 IV 107 E. 2c S. 111 f.), sofern diese das Ergebnis der gegen ihn gerichteten Straftat darstellen (BGE 122 IV 365 E. III/2b S. 374 f.). Diese Ausnahmeregelung des innerstaatlichen Rechts wurde im übrigen nicht unverändert ins Rechtshilfegesetz übernommen: Art. 74a Abs. 4 lit. a IRSG berücksichtigt nur Rückgabeansprüche (und nicht generell Entschädigungsansprüche) von Geschädigten und verlangt überdies, dass jene ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz haben. cc) Schliesslich lässt sich auch der Botschaft des Bundesrates zu Art.

74a Abs. 4 lit. c IRSG nichts für den Standpunkt der Beschwerdegegnerin entnehmen: Zwar heisst es dort (BBl 1995 III S. 26 Fn. 45), eine Herausgabe der Vermögenswerte an den ersuchenden Staat sei vor Abschluss des in der Schweiz hängigen Verfahrens nicht möglich, wenn ein Gläubiger die formellen Bedingungen von Absatz 4 erfülle und beispielsweise ein Verfahren eingeleitet habe, um die

Gültigkeit eines auf den Erlös der Straftat gelegten Arrests festzustellen; diese Aussage trägt jedoch nichts zum Verständnis des Gesetzestextes bei, verlangt sie doch die Bewilligung eines Arrests zusätzlich zum Vorliegen der formellen Bedingungen von Abs. 4. dd) Es spricht daher viel für die Auffassung, dass zivilrechtliche Arreste einer Herausgabe im Rechtshilfeverfahren generell nicht entgegenstehen (so auch MAURICE HARARI, Remise internationale d'objets et valeurs: réflexions à l'occasion de la modification de l'EIMP, in: Procédure pénale, droit pénal international, entraide pénale, Etudes en l'honneur de DOMINIQUE PONCET, 1997, S. 167 ff., insbes. S. 191 f.; gleicher Ansicht zum alten Recht CURT MARKEES, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, Das Bundesgesetz vom 20. März 1981 (IRSG), Schweizerische Juristische Kartothek Nr. 422 (1982) S. 21; derselbe, Die Herausgabe von Gegenständen im internationalen Strafrechtshilfeverkehr, in: Aktuelle Probleme des internationalen Strafrechts, Festschrift für Heinrich Grützner, Hamburg 1970, S. 92-99, insbes. S. 94; LIONEL FREI, Beschlagnahme und Einziehung als Rechtshilfemassnahmen, in ZStrR 105/1988 S. 312 ff., insbes. S. 333; zum Staatsvertrag vom 25. Mai 1973 zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen vgl. BGE 120 III 123 E. 3b S. 126). Die Frage braucht aber nicht abschliessend geklärt zu werden, da die zivilrechtlichen Arreste im vorliegenden Fall zeitlich nach der Kontensperre im Rechtshilfeverfahren erwirkt wurden, nachdem das Bundesgericht die Herausgabe der Vermögenswerte an die Philippinen bereits grundsätzlich bewilligt hatte. In dieser Situation besteht jedenfalls kein Anlass, den Arrestgläubigern Vorrang vor den Interessen des ersuchenden Staates einzuräumen.

7. Schliesslich stellt sich im Rahmen des allgemeinen, den Rechtshilfebehörden nach Art. 74a Abs. 1 und 3 IRSG eingeräumten Ermessens die Frage, ob allfällige Rechte anderer, von Art. 74a Abs. 4 und 5 IRSG nicht geschützter Personen eine Abweisung des Rechtshilfegesuchs rechtfertigen. a) Noch zu Lebzeiten von Ferdinand Marcos reichten ungefähr 10'000 Personen philippinischer Nationalität Schadenersatzklagen vor dem District Court of Hawaii ein, mit der Begründung, Ferdinand Marcos sei für die während seiner Amtszeit begangenen gravierenden Menschenrechtsverletzungen verantwortlich (Folterungen, Ermordung und Verschwinden von Personen im Gewahrsam der philippinischen Polizei, der Armee und paramilitärischer Gruppen). Nach dem Tod von Ferdinand Marcos am 28. September 1989

wurde das Verfahren gegen den Nachlass Marcos weitergeführt. Am 16. November 1991 erliess der District Court of Hawaii eine Verfügung ("preliminary injunction"), die es dem Beklagten, seinen Vertretern und Beauftragten verbot, irgendwelche Vermögenswerte zu transferieren, zu übertragen, zu belasten, zu verändern, zu verstecken oder in anderer Weise darüber zu verfügen. Das Gericht verurteilte den Nachlass Marcos am 27. Januar 1995, 135 zufällig ausgewählten individuellen Klägern Schadenersatzbeträge zwischen USD 10'000.– und USD 185'000.– zu zahlen; der Gruppe der Folteropfer wurden insgesamt USD 251'891'811.–, den Erben von in Gefangenschaft hingerichteten Personen insgesamt USD 409'191'760.– und den Erben von verschwundenen Personen USD 94'910'640.– zugesprochen. Zusätzlich verurteilte das Gericht den Nachlass zu "exemplary damages" von USD 94'910'640.–, die pro rata an alle Kläger zu verteilen seien. Insgesamt beträgt die zuge-

sprochene Summe USD 1'964'005'859.90. Das Urteil enthält eine "permanent injunction" u.a. gegenüber dem Schweizerischen Bankverein und der Schweizerischen Kreditanstalt als "agents and representatives" des Nachlasses von Ferdinand Marcos, die ihnen den Transfer, die Übertragung, Belastung, Verteilung, Umwandlung, das Verstecken und jede sonstige Verfügung über Gelder des Marcos-Nachlasses verbietet. Das Urteil des District Court wurde am 8. Januar 1997 vom Ninth Circuit Court of Appeals bestätigt und ist vollstreckbar (zur weiteren Prozessgeschichte vgl. unten, E. 7d). Die Kläger sind daran interessiert, auf die in der Schweiz gelegenen Vermögenswerte des Marcos-Nachlasses zuzugreifen, während die schweizerischen Banken Nachteile in den USA befürchten, falls sie die Vermögenswerte an die Philippinen herausgeben und damit gegen die "permanent injunction" verstossen. b) Wie oben ausgeführt wurde, berücksichtigt Art. 74a Abs. 4 IRSG grundsätzlich nur die Rechte von Geschädigten mit gewöhnlichem Aufenthalt in der Schweiz sowie von dinglich gesicherten Gläubigern. Dies bedeutet aber nicht, dass Interessen anderer Gläubiger unbeachtlich wären. Dies gilt insbesondere für Personen, die durch die Straftat geschädigt wurden, welche Gegenstand des Rechtshilfebegehrens ist und aus welcher die herauszugebenden Vermögenswerte herrühren: Ist anzunehmen, dass das Opfer einer Straftat weder vom Angeschuldigten, einem Dritten (z.B. einer Versicherung) noch vom ersuchenden Staat eine Entschädigung erlangen wird, ist sein Interesse, auf die in der Schweiz beschlagnahmten

Vermögenswerte zuzugreifen, grundsätzlich schutzwürdig - diese Wertung liegt innerstaatlich dem im Rahmen des Opferhilfegesetzes vom 4. Oktober 1991 revidierten Art. 60 StGB zugrunde und wurde auch im Entscheid des Bundesgerichts im Fall Gelli (BGE 112 Ib 610 E. 9b S. 626) beachtet. Im vorliegenden Fall besteht allerdings kein Zusammenhang zwischen den Straftaten, aus denen die in der Schweiz beschlagnahmten Vermögenswerte vermutlich herrühren, und den Ansprüchen der Gläubiger: Dies gilt sowohl für die in E. 6 erwähnten Arrestgläubiger als auch für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen, denen der District Court of Hawaii einen Schadenersatzanspruch gegen den Nachlass von Ferdinand Marcos zugesprochen hat. Nach innerstaatlichem Recht (Art. 60 StGB) hätten sie daher keinen Anspruch auf Zusprechung dieser Vermögenswerte (vgl. BGE 122 IV 365 E. III/2b S. 374 f.). c) Dennoch fragt es sich, ob die Interessen der Opfer von Menschenrechtsverletzungen unter dem Regime Marcos nicht zu berücksichtigen sind: Das Ermessen, das Art. 74a IRSG den Rechtshilfebehörden einräumt, muss unter Beachtung der grundlegenden Wertungen des IRSG sowie der schweizerischen Rechtsordnung und der internationalen Verpflichtungen der Schweiz ausgeübt werden. Hierzu gehört namentlich die Wahrung der Menschenrechte, zu deren Durchsetzung Verwaltung und Gerichte als Vollzugsträger der Völkerrechtsordnung berufen sind (vgl. DANIEL THÜRER, Internationales "Rule of Law" - innerstaatliche Demokratie, SZIER 4/1995 S. 455-478, insbes. S. 471; OLIVIER JACOT-GUILLARMOD, Le juge suisse face au droit européen, ZSR 1993 II S. 227-576, insbes. S. 377, 517 und 539 f.; LUZIUS WILDHABER, Länderbericht Schweiz, in: Kontrolle der auswärtigen Gewalt, VVDStRL 56/1997, S. 67-80, insbes. S. 75-79; siehe auch Gemeinsame Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz und der Direktion für Völkerrecht vom 26. April 1989, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht im Rahmen der schweizerischen Rechtsordnung, VPB 53/1989 Ziff. 13 a,b und 3 und Ziff. 15 S. 417 ff. und S. 459 ff. sowie BGE 117 Ib 367 E. 1e S. 373). In diesem Zusammenhang ist auch auf Art. 16 des schweizerisch-philippinischen Auslieferungsabkommens hinzuweisen, der multilaterale Übereinkommen, die beide Vertragsparteien binden, vorbehält. Damit räumt das Abkommen namentlich internationalen Staatsverträgen zum Schutz der Menschenrechte Vorrang vor den bilateralen Rechtshilfeverpflichtungen ein (im gleichen Sinne BGE 122 II 485, teilweise veröffentlichte E. 3c S. 488; vgl. auch WALTER

KÄLIN, Menschenrechtsverträge als Gewährleistung einer objektiven Ordnung, in: Aktuelle Probleme des Menschenrechtsschutzes, Heidelberg 1994, S. 9-48, insbes. S. 24 f. und S. 35 f. und JÖRG PAUL MÜLLER, Wandel des Souveränitätsbegriffs im Lichte der Grundrechte - dargestellt am Beispiel von Einwirkungen des internationalen Menschenrechtsschutzes auf die schweizerische Rechtsordnung, in: Fragen des internationalen und nationalen Menschenrechtsschutzes, Symposium zum 60. Geburtstag von LUZIUS WILDHABER, Basel 1997, S. 45-66, insbes. S. 56 f.). Dieser Vorrang, der Ausdruck des internationalen ordre public ist, muss erst recht beachtet werden, wenn die Rechtshilfe, wie im vorliegenden Fall, nicht aufgrund eines Abkommens sondern im Rahmen des IRSG geleistet wird (vgl. Art. 1 Abs. 1 und 4 IRSG). Art. 2 IRSG will verhindern, dass sich die Schweiz im Wege des Rechtshilfe- oder des Auslieferungsverfahrens an Verfahren beteiligt, die dem internationalen Mindeststandard der EMRK bzw. des UNO-Pakts II nicht entsprechen oder dem internationalen ordre public zuwiderlaufen (BGE 123 II 161 E. 6a S. 167, 511 E. 5a S. 517; BGE 122 II 140 E. 5a S. 142 mit Hinweis). Nach Art. 1a IRSG ist bei der Anwendung dieses Gesetzes der öffentlichen Ordnung sowie den wesentlichen Interessen der Schweiz Rechnung zu tragen, zu denen die Wahrung der Menschenrechte zählt (vgl. Bericht des Bundesrats vom 2. Juni 1982 über die schweizerische Menschenrechtspolitik, BBl 1982 II S. 729 ff. und Bericht des Bundesrats vom 29. November 1993 über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren, BBl 1994 I 153ff., insbes. S. 159 unten, 179 ff. und 200 f.; WALTER KÄLIN/ALOIS RIKLIN, Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Aussenpolitik, in: A. RIKLIN/H. HAUG/R. PROBST (Hrsg.), Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern, Stuttgart, Wien 1992, S. 167 ff., insbes. S. 180 f.; MATHIAS-CHARLES KRAFFT/JEAN-DANIEL VIGNY, La politique suisse à l'égard des droits de l'homme, in: Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, S. 223 ff., insbes. S. 223-227 und 229 f.). Das Bundesgericht hat Art. 74a IRSG in seinem ersten Entscheid zu dieser Bestimmung im Lichte von Art. 1a und 2 lit. a IRSG sowie des einschlägigen internationalen Rechts ausgelegt und sich vergewissert, dass Dritte über einen effektiven, Art. 6 und 13 EMRK genügenden Rechtsschutz im ersuchenden Staat verfügen, um etwaige Rechte am herauszugebenden Gegenstand geltend zu machen, und dass der Schutz der Grundrechte einer Herausgabe im Rechtshilfeverfahren nicht entgegensteht (BGE 123 II 134 E. 7a S. 143).

aa) Im vorliegenden Verfahren sind vor allem die Garantien des UNO-Pakts II zu berücksichtigen, dem sowohl die Schweiz als auch die Philippinen beigetreten sind. Art. 2 dieses Pakts verpflichtet die Vertragsstaaten, die im Pakt niedergelegten Menschenrechte zu achten und sie allen in ihrem Gebiet befindlichen und ihrer Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen zu gewährleisten (Abs. 1). Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um die gesetzgeberischen oder "sonstigen Vorkehrungen" zu unternehmen, die notwendig sind, um den im Pakt anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen (Abs. 2). Er muss dafür Sorge tragen, dass jeder, der in seinen vom Pakt anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, das Recht hat, eine wirksame Beschwerde einzulegen, selbst wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben (Abs. 3 lit. a). Wer eine solche Beschwerde erhebt, muss sein Recht durch das zuständige Gerichts-, Verwaltungs- oder Gesetzgebungsorgan oder durch eine andere, nach den Rechtsvorschriften des Staates zuständige Stelle feststellen lassen können (Abs. 3 lit. b). Zu den vom Pakt anerkannten Rechten und Freiheiten, auf die sich Art. 2 bezieht, gehören insbesondere das Recht auf Leben (Art. 6), das Verbot der Folter, grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Art. 7) und die persönliche Freiheit (Art. 9). Art. 14 Abs. 1 UNO-Pakt II gewährleistet den Anspruch darauf, dass vor einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht über strafrechtliche Anklagen sowie zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen in billiger Weise und öffentlich verhandelt wird. Sowohl die Schweiz als auch die Philippinen haben eine Erklärung gemäss Art. 41 UNO-Pakt II abgegeben, der ihnen eine gegenseitige Kontrolle über die Einhaltung des Pakts und die Anrufung des UN-Menschenrechtsausschusses ermöglicht. bb) Zu erwähnen ist ferner das UN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 (SR 0.105), das sowohl die Schweiz als auch die Philippinen ratifiziert haben. Art. 13 verpflichtet jeden Vertragsstaat dafür Sorge zu tragen, dass jeder, der behauptet, er sei in einem der Hoheitsgewalt des betreffenden Staates unterstehenden Gebiet gefoltert

worden, das Recht auf Anrufung der zuständigen Behörden und auf umgehende unparteiische Prüfung seines Falles durch diese Behörden hat. Jeder Vertragsstaat muss gemäss Art. 14 sicherstellen, dass das Opfer einer Folterhandlung Wiedergutmachung erhält und ein einklagbares

BGE 123 II 595 S. 619

Recht auf gerechte und angemessene Entschädigung einschliesslich der Mittel für eine möglichst vollständige Rehabilitation hat. Diese Verpflichtungen gelten entsprechend für andere Formen grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Art. 16 Abs. 1). cc) Opfer von gravierenden Menschenrechtsverletzungen haben nach diesen Bestimmungen Anspruch auf Entschädigung sowie auf ein faires Verfahren, in dem sie ihre Entschädigungsansprüche durchsetzen können. Diese Ansprüche richten sich in erster Linie gegen die Philippinen, auf deren Gebiet und unter deren Herrschaftsgewalt die Menschenrechtsverletzungen begangen wurden. Dagegen lässt sich weder aus dem UNO-Pakt II noch aus dem UN-Übereinkommen gegen Folter ein Recht der Opfer auf vorrangige Befriedigung aus bestimmten Vermögenswerten ableiten. Die Geschädigten des Marcos-Regimes sind daher grundsätzlich darauf angewiesen, sich entweder am Nachlassverfahren zu beteiligen, wenn sie die persönliche Verantwortlichkeit von Ferdinand Marcos für die in seiner Amtszeit begangenen Menschenrechtsverletzungen geltend machen wollen, oder aber eine Entschädigung vom philippinischen Staat für das von seinen Organen begangene Unrecht zu verlangen. Sofern der philippinische Staat - wie dies anscheinend von Präsident Ramos am 21. März 1997 erwogen wurde (vgl. Artikel der Saudi Gazette vom 21. und 22. März 1997) - die eingezogenen Vermögenswerte ganz oder teilweise zur Entschädigung der Opfer von Menschenrechtsverletzungen verwendet, wäre dies jedoch zu begrüssen. dd) Nach dem Gesagten stehen die Interessen dieser Personen einer Herausgabe der Vermögenswerte an die Philippinen nicht grundsätzlich entgegen. Es fragt sich immerhin, ob die Rechtshilfe nicht mit einer Auflage zur Sicherstellung ihrer Rechte in den Philippinen versehen werden sollte (Art. 80p IRSG). Wie aufgezeigt wurde, gewährleisten bereits die von den Philippinen ratifizierten Staatsverträge (UNO-Pakt II und UN-Folterkonvention) das Recht der Opfer auf ein wirksames und faires Verfahren zur Durchsetzung ihrer Entschädigungsansprüche. Diese Staatsverträge können vor den philippinischen Behörden und Gerichten unmittelbar angerufen werden (Art. II sec. 2 phil.Verf.; Philippines Initial Report N 16). Nach Erschöpfung des innerstaatlichen Instanzenzugs kann Individualbeschwerde an den UN-Menschenrechtsausschuss erhoben werden (1. Fakultativprotokoll zum UNO-Pakt II vom 16. Dezember 1966).

BGE 123 II 595 S. 620

Darüber hinaus enthält auch die philippinische Verfassung einschlägige Bestimmungen: Art. III Sec. 12(4) Verf. verpflichtet den Gesetzgeber, straf- und zivilrechtliche Sanktionen für die Verletzung von Menschenrechten vorzusehen und die Opfer von Folter und ähnlichen Praktiken sowie ihre Familien zu entschädigen und zu rehabilitieren. Die Entschädigungsansprüche können vor den Zivilgerichten eingeklagt werden (Philippine Initial Report, N 22). Art. III Sec. 16 Verf. gibt jedermann Anspruch auf eine rasche Erledigung seines Ersuchens vor allen gerichtlichen, quasi-gerichtlichen und administrativen Behörden. Seit der Abschaffung der Sondergerichtsbarkeit für Angehörige von Armee, Polizei und Bürgermilizen für im Dienste begangene Straftaten im Jahre 1991 können Menschenrechtsverletzungen der Streit- und Ordnungskräfte von den ordentlichen Gerichten verfolgt werden. Die Verfassung hat überdies eine Kommission zum Schutz der Menschenrechte (”Commission on Human Rights”; CHR) eingesetzt (Art. XIII sec. 17), die von Amtes wegen oder aufgrund von Anzeigen jede Form der Verletzung bürgerlicher oder politischer Rechte untersucht (Art. XIII sec. 18[1]) und angemessene Massnahmen zum Schutz der Menschenrechte fördert (sec. 18[3]). Die Kommission ist beauftragt, die Einhaltung der internationalen Menschenrechtsverpflichtungen durch die philippinische Regierung

zu kontrollieren (sec. 18[7]) und dem Kongress u.a. wirksame Massnahmen zur Entschädigung der Opfer von Menschenrechtsverletzungen sowie ihrer Familien vorzuschlagen (sec. 18[6]). Die Verfahrensrechte der Opfer von Menschenrechtsverletzungen sind also auch nach philippinischem Recht gewährleistet. ee) Allerdings ist nicht zu verkennen, dass Defizite bei der Umsetzung dieser Rechte bestehen. Die philippinische Justiz gilt als schwerfällig und für Korruption und politischen Einfluss anfällig (vgl. - auch zum folgenden - US Department of State, Philippines Report on Human Rights Practices for 1996 S. 1 und 4 f.; Report of the Philippine Alliance of Human Rights Advocates to the Session of the UN Commission on Human Rights, März 1996, S. 15). Die Strafverfolgungsbehörden sind personell und finanziell unterdotiert und arbeiten im allgemeinen äusserst langsam. Die oft jahrelangen Verzögerungen von Verfahren untergraben das Vertrauen der Verfolgten in die Justiz und führen dazu, dass die Täter am Ende oftmals ungeschoren davonkommen. Auch bei der Aufklärung von Altfällen aus der Marcos-Zeit und der Verfolgung der Verantwortlichen sind wenig Fortschritte erzielt worden. Dies liegt jedoch nicht am schlechten Willen der philippinischen Behörden, denen übereinstimmend

eine grosse Aufgeschlossenheit für die Menschenrechtsproblematik attestiert wird, sondern an strukturellen und finanziellen Mängeln der philippinischen Justiz. Diese Mängel lassen sich nur durch langfristige Reformen verbessern, die zum Teil bereits eingeleitet wurden: So hat der Supreme Court der Philippinen einen Plan zur beschleunigten Erledigung der vor ihm und den unteren Gerichten hängigen Verfahren beschlossen (vgl. Art. XVIII sec. 12 phil.Verf.). Unter Präsidentin Aquino wurde 1988 eine Task Force zur Verbesserung der Justizgewährung und Beschleunigung der Gerichtsverfahren eingesetzt, die zahlreiche Vorschläge gemacht hat, von denen einige bereits umgesetzt worden sind (Philippine Initial Report N 125-133). Präsident Ramos und sein Innenminister Robert Barbers haben überdies Anstrengungen unternommen, Strafverfahren auch gegen einflussreiche Persönlichkeiten einzuleiten und haben zahlreiche Polizisten wegen Amtspflichtverletzungen entlassen (US Department of State, Philippines Report 1996, S. 4 f.). ff) In mehreren Auslieferungsentscheiden hat das Bundesgericht konkrete Zusicherungen vom ersuchenden Staat verlangt, um die grundlegenden Menschen- und Verfahrensrechte des Ausgelieferten sicherzustellen (z.B. BGE 122 II 373 Dispositiv S. 381; BGE 123 II 161 E. 6f/cc S. 172, 511 Dispositiv S. 526 f.). Im Fall BGE 123 II 134 E. 7b S. 143 wurden formelle Auflagen auch zugunsten des angeblich gutgläubigen Erwerbers eines gestohlenen Gemäldes erwogen, aber nicht für erforderlich erachtet, weil die unmittelbar anwendbaren Bestimmungen der einschlägigen Staatsverträge ausreichende Verfahrensgarantien boten. In beiden Fallgruppen handelte es sich um Personen, die von der Rechtshilfehandlung unmittelbar betroffen wurden. In derartigen Fällen würde die Schweiz selbst gegen ihre internationalen Verpflichtungen verstossen, wenn sie die Rechtshilfe oder die Auslieferung bewilligen würde, obwohl den davon Betroffenen im ersuchenden Staat eine die EMRK oder den UNO-Pakt II verletzende Behandlung droht (BGE 123 II 161 E. 6a S. 167 mit Hinweis, 511 E. 5a S. 517). Im vorliegenden Fall besteht dagegen kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem Gegenstand des Rechtshilfeverfahrens und den Menschenrechtsverletzungen, die den vom District Court of Hawaii zugesprochenen Entschädigungsansprüchen zugrundeliegen. Immerhin sind gewisse Berührungspunkte vorhanden. Die Kläger jenes Verfahrens sind Gläubiger des Nachlasses von Ferdinand Marcos und als solche von der Herausgabe der Vermögenswerte an die Philippinen betroffen; der Ausgang des Rechtshilfeverfahrens beeinflusst (faktisch) ihre

Aussichten, für die erlittenen Menschenrechtsverletzungen Entschädigungen zu erhalten. Andererseits soll der philippinische Staat, der den Opfern gegenüber völkerrechtlich zur Wiedergutmachung verpflichtet ist, durch

die ersuchte Rechtshilfe in die Lage versetzt werden, über das Schicksal der umstrittenen Vermögenswerte, die von den Opfern als Haftungssubstrat beansprucht werden, zu entscheiden. gg) Unter Berücksichtigung aller Umstände erscheint der Entscheid des Bezirksanwalts, die Vermögenswerte an die Philippinen herauszugeben, ohne eine konkrete Zusicherung der Philippinen zugunsten der Opfer von Menschenrechtsverletzungen unter dem Marcos-Regime zu verlangen, nicht ermessensfehlerhaft. Immerhin rechtfertigt es sich, von den Philippinen zu verlangen, dass sie die schweizerischen Behörden über den jetzigen Verfahrensstand sowie regelmässig über alle wesentlichen Entwicklungen informieren, und zwar nicht nur bezüglich des gerichtlichen Einziehungs- bzw. Rückerstattungsverfahrens, sondern auch über die Vorkehrungen bzw. Verfahren i.S.v. Art. 2 Ziff. 2 und 3 und Art. 14 UNO-Pakt II, Art. 12-16 (insbes. 14) UN-Folterkonvention zur Entschädigung der Opfer von Menschenrechtsverletzungen unter dem Marcos-Regime. hh) Diese Information ermöglicht und bedingt zugleich eine begleitende Kontrolle durch den Bundesrat, der allenfalls Schritte gemäss Art. 41 UNO-Pakt II oder Art. 30 UN-Folterkonvention ergreifen muss (Art. 102 Abs. 8 BV; vgl. den bereits zitierten Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 20. November 1993, S. 200 zum Einsatz zugunsten der Stärkung des Völkerrechts und der friedlichen Streitbeilegung als Schwerpunkt der schweizerischen Aussenpolitik; D. Schindler in Kommentar BV, Art. 102 Rz. 115-119; zur gemeinsamen Verantwortung der Staatsorgane für die Verwirklichung völkerrechtlicher Verpflichtungen vgl. die bereits zitierte gemeinsame Stellungnahme vom Bundesamt für Justiz und Direktion für Völkerrecht, VPB 53/1989 Ziff. 13 S. 417 f. und BGE 117 Ib 367 E. 2e S. 373). d) Zu prüfen ist schliesslich, ob der Bezirksanwalt auch die Interessen der schweizerischen Banken hätte berücksichtigen müssen. aa) Die Banken machen geltend, bei einem Transfer der Vermögenswerte in die Philippinen könnten sie in den USA wegen "contempt of court" (Missachtung des Gerichts) zur Verantwortung gezogen und mit hohen Bussen bestraft werden. Überdies könnten die Opfer versuchen, ihre Forderungen bei den US-amerikanischen

Geschäftsstellen der schweizerischen Banken einzutreiben. In der Tat sind seit dem Urteil des District Court of Hawaii Verfahren in den Vereinigten Staaten mit dem Ziel eingeleitet worden, die schweizerischen Banken zum Transfer der in der Schweiz gesperrten Marcos-Gelder an den Rechtsvertreter der Opfer zu verpflichten. Das US-Appellationsgericht in San Francisco (United States Court of Appeals for the Ninth Circuit) hat jedoch am 3. Dezember 1997 entschieden, dass derartige Anordnungen im Widerspruch zu der von der Schweiz auf Ersuchen der Philippinen angeordneten Sperre der gleichen Gelder stehen würden. Die von den Klägern verlangten Schritte würden die vom US-Supreme Court entwickelte "Act of State Doctrine" verletzen, welche es US-Gerichten verbietet, Hoheitsakte ausländischer Staaten für rechtsungültig zu erklären (vgl. Underhill v. Hernandez, 168 U.S. 250 (1897); Banco Nacional de Cuba v. Sabbatino, 376 U.S. 398 (1964); W.S. Kirkpatrick & Co., Inc. v. Environmental Tectonics Corp., Int'l, 493 U.S. 400 (1990)). Das Appellationsgericht wies daher das Bundesbezirksgericht (US District Court for the Central District of California) an, alle Handlungen zu unterlassen, welche die in der Schweiz gesperrten Marcos-Vermögenswerte betreffen (US9 Credit Suisse v. US District Court of California, 97 C.D.O.S. 9042). bb) Selbst wenn das Appellationsgericht nicht so entschieden hätte, wäre eine Abweisung des philippinischen Rechtshilfegesuches aufgrund der in den USA ergangenen Verfügungen schon aus grundsätzlichen Erwägungen nicht in Betracht gekommen. Die Marcos-Guthaben wurden bereits am 24. März 1986 vom Schweizer Bundesrat vorsorglich gesperrt und blieben seither auf Anordnung der zuständigen kantonalen Rechtshilfebehörden zugunsten der Philippinen blockiert. Am 21. Dezember 1990 bewilligte das Bundesgericht grundsätzlich die Herausgabe der Vermögenswerte an die Philippinen zur Einziehung bzw. zur Rückerstattung an die Berechtigten. Die erste Verfügung ("preliminary injunction") des Hawaii District Court aus dem Jahre 1991 erging nach diesem Entscheid des Bundesgerichts. Sie bezog sich auf in der Schweiz gelegene Vermögenswerte und richtete sich gegen schweizerische Banken, die nicht Partei des Verfahrens in Hawaii waren; sie bezweckte klarerweise, die Herausgabe der Vermögenswerte an die Philippinen zu verhindern und damit eine von den schweizerischen Behörden im Rahmen ihrer Zuständigkeit rechtmässig angeordnete Rechtshilfehandlung zu vereiteln. Die schweizerischen Behörden haben denn auch mehrfach bei

den Behörden und Gerichten der

Vereinigten Staaten interveniert und darauf hingewiesen, dass den Schweizer Rechtshilfemassnahmen Vorrang zukommen müsse und dass einseitige Massnahmen amerikanischer Gerichte, um schweizerische Gesellschaften innerhalb der Schweiz zur Herausgabe der gesperrten Gelder in die USA zu zwingen, die schweizerische Souveränität verletzen würden. Würde das Bundesgericht im vorliegenden Fall auf die - bereits 1990 grundsätzlich bewilligte - Rechtshilfe verzichten, würde es einzelnen Gläubigern die Möglichkeit einräumen, durch die Anrufung amerikanischer Gerichte Rechtshilfemassnahmen der Schweiz zu verhindern, obgleich sich die Vermögenswerte auf schweizerischem Hoheitsgebiet befinden und die Rechtshilfe IRSG- und völkerrechtskonform ist.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.- Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid des Obergerichts des Kantons Zürich vom 20. Februar 1997 i.S. Aguamina Corporation c. Bezirksanwaltschaft des Kantons Zürich (UK950182) wird aufgehoben. Die Sache wird an das Obergericht zur Neuverlegung der Kosten des kantonalen Verfahrens zurückgewiesen. 2.- Die Verfügung der Bezirksanwaltschaft IV für den Kanton Zürich vom 21. August 1995 betreffend den Schweizerischen Bankverein Fribourg (REC 1/384/86) wird bestätigt und um folgende Auflagen ergänzt: a) Die Philippinen sichern zu, über die Einziehung bzw. Rückerstattung der Vermögenswerte an Berechtigte in einem gerichtlichen Verfahren zu entscheiden, das den in Art. 14 des Internationalen Pakts vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II) festgelegten Verfahrensgrundsätzen entspricht. b) Die Philippinen informieren die schweizerischen Behörden über den jetzigen Stand sowie regelmässig über wesentliche Entwicklungen - im gerichtlichen Einziehungs- bzw. Rückerstattungsverfahren und - betreffend Vorkehrungen und Verfahren zur Entschädigung der Opfer von Menschenrechtsverletzungen unter dem Marcos-Regime (Art. 2 Ziff. 2 und 3 und 14 UNO-Pakt II, Art. 14 und 16 Abs. 1 des UN-Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984).