



Bern,

Änderung von Artikel 1 IRSG – Lückenschliessung bei der Zusammenarbeit mit internationalen Strafinstitutionen

Zusammenfassung der Ergebnisse des
Vernehmlassungsverfahrens

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	3
1 Ausgangslage	3
2 Vernehmlassungsverfahren	3
3 Allgemeine Bemerkungen zum Vorentwurf	4
4 Bemerkungen zu einzelnen Punkten des Vorentwurfs	5
Artikel 1 Absatz 3 ^{bis}	5
Artikel 1 Absatz 3 ^{ter}	5
Artikel 1 Absatz 4	6
Einsichtnahme	6
Anhang	8

Übersicht

Die Teilnehmenden des Vernehmlassungsverfahrens stimmen dem Vorentwurf grossmehrheitlich zu. Viele von ihnen anerkennen dessen Relevanz und Notwendigkeit im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen.

Einige Bemerkungen betreffen inhaltliche Formulierungen des Vorentwurfs, jedoch wurden keine grösseren inhaltlichen Änderungen vorgeschlagen.

1 Ausgangslage

Die Vernehmlassungsvorlage sieht eine Änderung des Bundesgesetzes vom 20. März 1981¹ über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfegesetz, IRSG) vor. Dieses Gesetz dient dem Zweck der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen im weitesten Sinn, mithin der Auslieferung, den Ermittlungen und Beweiserhebungen für ein ausländisches Strafverfahren, der stellvertretenden Strafverfolgung und der Vollstreckung fremder Strafentscheide. Dieses Gesetz ist gegenwärtig auf die zwischenstaatliche Zusammenarbeit beschränkt. Es verfolgt das Ziel, die Straflosigkeit zu bekämpfen und gegen die grenzübergreifende Kriminalität vorzugehen.

Zum Zeitpunkt der Errichtung der Internationalen Straftribunale für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda wurde in der Schweiz ein dringlicher Bundesbeschluss erlassen, um die internationale Zusammenarbeit mit diesen beiden Einrichtungen zu regeln. Dieser Beschluss wurde später in ein bis Ende 2023 befristetes Gesetz überführt (Bundesgesetz vom 21. Dezember 1995² über die Zusammenarbeit mit den Internationalen Gerichten zur Verfolgung schwerwiegender Verletzungen des humanitären Völkerrechts [nachfolgend «Gesetz über die Zusammenarbeit mit Internationalen Gerichten»]). Nach der Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) erliess die Schweiz das Bundesgesetz vom 22. Juni 2001³ über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof (ZISG). Diese zwei Gesetze regeln die internationale Zusammenarbeit mit den drei erwähnten Institutionen. Seit der Gründung des IStGH wurden noch mehrere andere internationale Institutionen errichtet. Die Schweiz war vermehrt mit Rechtshilfeersuchen anderer internationaler Strafinstitutionen konfrontiert. Derzeit fehlt jedoch eine Rechtsgrundlage, die es der Schweiz ermöglicht, den Ersuchen zu entsprechen.

Deshalb wurde ein Vorentwurf für eine neue gesetzliche Regelung erarbeitet. Nach Prüfung verschiedener Lösungsansätze erschien die Änderung von Artikel 1 IRSG am ehesten geeignet, um die Rechtshilfe auf internationale Strafinstitutionen auszuweiten. Mit diesem Ansatz wird der bestehenden Praxis und Rechtsprechung Rechnung getragen. Gleichzeitig sorgt die zeitlich nicht begrenzte Lösung für die Vorhersehbarkeit des Rechts in diesem Bereich.

2 Vernehmlassungsverfahren

Das Vernehmlassungsverfahren wurde am 28. September 2018 eröffnet und dauerte bis zum 15. Januar 2019. Zur Stellungnahme eingeladen wurden die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte, Berggebiete und der Wirtschaft, das Bundesgericht, das Bundesstrafgericht sowie weitere interessierte Kreise.

¹ SR 351.1

² SR 351.20

³ SR 351.6

Stellung genommen haben 22 Kantone, vier politische Parteien und zwei interessierte Organisationen. Insgesamt gingen somit 28 Stellungnahmen ein. Eine detaillierte Liste der Vernehmlassungsteilnehmenden findet sich im Anhang.

Die wichtigsten Bemerkungen werden im Folgenden zusammengefasst. Für Einzelheiten wird auf die einzelnen Stellungnahmen verwiesen.⁴

3 Allgemeine Bemerkungen zum Vorentwurf

Eine grosse Mehrheit der Teilnehmenden der Vernehmlassung äussert sich zustimmend zum Vorentwurf.⁵ Die meisten Teilnehmenden bringen Anmerkungen an, ohne jedoch Änderungen vorzuschlagen.⁶ Zwei Teilnehmende sprechen sich gegen die Revision als solche aus.⁷ Sie anerkennen zwar die Lücken im geltenden Recht, halten die Änderung des IRSG in der vorgeschlagenen Form jedoch nicht für die zu bevorzugende Lösung. In einer Eingabe wird beispielsweise die Meinung vertreten, dass nicht das IRSG, sondern das Gesetz über die Zusammenarbeit mit Internationalen Gerichten angepasst und dessen Befristung verlängert werden sollte.⁸ In einer anderen Stellungnahme wird geltend gemacht, dass die vorgeschlagene Anpassung des IRSG zu Lasten des Legalitätsprinzips (Erfordernis der gesetzlichen Grundlage) gehen würde.⁹

Grundsätzlich begrüssen die Teilnehmenden die Ausdehnung der Rechtshilfe auf internationale Strafinstitutionen und heben hervor, dass die Vorlage einer Anpassung an die völkerrechtlichen Verpflichtungen und die aussenpolitischen Bedürfnisse der Schweiz entspreche. Aufgrund ihrer humanitären Tradition und Vermittlerrolle in internationalen Konflikten habe die Schweiz ein besonderes Interesse daran, dass internationale Verbrechen verfolgt und bestraft werden und mithin die Zusammenarbeit mit internationalen Strafinstitutionen ermöglicht wird.¹⁰ Die Teilnehmenden betonen, dass der Vorentwurf die Bekämpfung der Straflosigkeit verbessere,¹¹ ohne der Schweiz neue Verpflichtungen, insbesondere zur rechtshilfeweisen Zusammenarbeit, aufzubürden.¹² In diesem Sinn würden bestehende Lücken in der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen beseitigt – ein Anliegen von zentraler Bedeutung für die Strafjustiz –, wobei nur ein Minimum an gesetzgeberischem Aufwand erforderlich sei.¹³ Schliesslich begrüssen mehrere Teilnehmende die Änderung, welche die Vorhersehbarkeit bezüglich der Zusammenarbeit in Strafsachen insofern verbessern würde, als diese nicht mehr von einem zeitlich befristeten Gesetz oder von mehreren punktuellen Gesetzesgrundlagen abhängig wäre.¹⁴

Darüber hinaus begrüssen zwei Teilnehmende den Umstand, dass die Änderung keinen oder nur einen beschränkten Einfluss auf die Kantone haben wird, weil auf der kantonalen Ebene kein gesetzgeberischer Aufwand für Anpassungen entsteht.¹⁵ Drei Teilnehmende betonen darüber hinaus, dass die vorgeschlagene Änderung die Praxis, die Rechtsprechung und die herrschende Lehre bezüglich der Anwendung des IRSG berücksichtige und damit die bewährten Grundsätze in diesem Bereich beachte.¹⁶

⁴ <https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2019.html>.

⁵ AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, LU, NE, NW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, VD, VS, ZG, ZH, FDP, glp, SP, FER.

⁶ AG, AR, BE, BL, BS, FR, GE, LU, NE, NW, SG, SH, SO, SZ, TI, VD, ZG, FDP.
⁷ SVP, CP.

⁸ SVP.

⁹ CP.

¹⁰ AR, BE, NE, NW, ZG, FDP, glp, FER.

¹¹ NE, NW, VD, glp.

¹² BL, BS, FR, LU, NE, NW, SO, TI, VD, ZG, SVP.

¹³ BS, NE, NW, SG, SO, TI, VD, ZG, FDP, glp, FER.

¹⁴ TI, SZ, VD, FER. *Ablehnung*: SVP.

¹⁵ TI, VS.

¹⁶ AR, LU, NE, TI, ZG, glp, FER.

4 Bemerkungen zu einzelnen Punkten des Vorentwurfs

Artikel 1 Absatz 3^{bis}

Insgesamt begrüßen die Teilnehmenden die Öffnung der Kooperation mit weiteren internationalen Strafinstitutionen.¹⁷

Zwei Stellungnahmen verweisen darauf, dass der Vorentwurf weiter gefasst sei als das deutsche Modell, da die strafrechtliche Zusammenarbeit auf die Auslieferung, die stellvertretende Strafverfolgung und die Vollstreckung von Strafentscheiden ausgedehnt würde.¹⁸ In einer der beiden Eingaben wird die Ansicht vertreten, dass diese Ausdehnung mit Unsicherheit in Bezug auf den Geltungsbereich der neuen Regelung einhergehe.¹⁹ Einer anderen Eingabe zufolge könnte die Ausweitung des Geltungsbereichs zu neuen Auslegungsfragen betreffend die Artikel des IRSG führen. Dabei müsste im Einzelnen jeweils geprüft werden, ob auch bei sinngemässer Anwendung auf nicht nationalstaatliche Strafinstitutionen noch Klarheit über den Inhalt des Artikels bestünde.²⁰

Bezüglich des materiellen Geltungsbereichs wird in einer Eingabe die Ansicht vertreten, dass die internationale Zusammenarbeit in Strafsachen internationalen Tribunalen nur hinsichtlich der klassischen Verletzungen des internationalen Strafrechts gewährt werden sollte, mithin bei Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord.²¹ In einer weiteren Stellungnahme wird die Möglichkeit der Ausdehnung der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen auf sämtliche internationalen Strafinstitutionen begrüsst. Dies, so lange es sich bei den Straftaten um Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Völkermord handelt und die Rechtshilfe nur denjenigen Strafinstitutionen gewährt wird, die durch eine UNO-Resolution errichtet wurden, welche die Schweiz verpflichtet oder die, soweit es um andere Straftaten geht, von der Schweiz unterstützt wird.²² Einige Teilnehmende präzisieren dazu jedoch, dass die internationalen Schutzstandards angewendet werden müssten.²³

Zwei Teilnehmende der Vernehmlassung sind der Meinung, dass die Formulierung «[...] einer von der Schweiz unterstützten Resolution der Vereinten Nationen» einen unbestimmten Rechtsbegriff beinhalte, der zu Interpretationsproblemen führen könnte.²⁴ In einer anderen Stellungnahme wird gerügt, dass die Wendung «andere zwischen- oder überstaatliche Einrichtungen mit strafbehördlichen Funktionen» zu weit gefasst sei.²⁵

Artikel 1 Absatz 3^{ter}

Die dem Bundesrat übertragene Verordnungskompetenz hat in der Vernehmlassung am häufigsten zu Bemerkungen Anlass gegeben.

Einige Teilnehmende begrüßen die Delegation der Verordnungskompetenz, mit der sichergestellt werden könne, dass die Schweiz ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen bei gleichzeitig begrenztem Verwaltungsaufwand wahrnimmt. Allfällige mögliche Lücken würden durch den Vorentwurf von vornherein abgedeckt.²⁶

¹⁷ AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, LU, NE, NW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, VD, VS, ZG, ZH, FDP, glp, SP, FER.

¹⁸ TI, CP.

¹⁹ CP.

²⁰ BS.

²¹ CP.

²² SH.

²³ AR, BL, LU, SH, glp, FER.

²⁴ BS, CP, wobei sich der Einwand von BS nur auf die Unbestimmtheit des Wortes «unterstützt» bezieht.

²⁵ CP.

²⁶ BS, SP, FER.

In mehreren Stellungnahmen wird diese Verordnungskompetenz als weitgehend eingestuft.²⁷ Jedoch wird mehrheitlich die Einschätzung vertreten, dass sie durch Absatz 3^{ter} Buchstaben a–c und Absatz 4 klar eingegrenzt wird bzw. dass Absatz 4 somit umso wichtiger erscheint.²⁸ Die weitgehende Verordnungskompetenz stellt gemäss einer Eingabe sicher, dass alle künftig denkbaren Konstellationen eines Rechtshilfefalls berücksichtigt werden können.²⁹ In einer Stellungnahme wird die Kompetenzdelegation als zu weitgehend eingestuft. Die internationale Zusammenarbeit in Strafsachen würde dadurch unberechenbar, insbesondere wegen der Errichtung neuer internationaler Strafinstitutionen, die auch politisch begründet sein könnten.³⁰

Zwei Eingaben gehen davon aus, dass die Übertragung dieser Kompetenz bereits im Gesetz über die Zusammenarbeit mit Internationalen Gerichten vorgesehen ist.³¹ In einer dieser Stellungnahmen heisst es, dass die im Vorentwurf vorgesehene Kompetenzdelegation unnötig sei und die in Absatz 3^{ter} angesprochenen Situationen durch den Gesetzgeber geregelt werden müssten.³² In der anderen Stellungnahme wird darauf hingewiesen, dass die Geltung von Artikel 1 Absatz 2 im Gesetz über die Zusammenarbeit mit Internationalen Gerichten nicht mehr erforderlich sei. Falls an diesem Absatz trotz allem festgehalten würde, wäre eine Klärung betreffend das Verhältnis der beiden nebeneinander bestehenden Bestimmungen in der Botschaft unabdingbar.³³

Artikel 1 Absatz 4

Der Umstand, dass der Vernehmlassungsentwurf keine Pflicht zur Zusammenarbeit vorsieht, wird in verschiedenen Stellungnahmen begrüsst.³⁴ In jedem Einzelfall sei eine Prüfung des Ersuchens und dessen Vereinbarkeit mit dem schweizerischen Recht vorzunehmen, was die Souveränität der Schweiz stärke. In den Augen dieser Vernehmlassungsteilnehmende respektieren nicht alle von der UNO eingerichteten Tribunale oder Einrichtungen rechtsstaatliche Verfahrensgarantien bzw. den Schutz der Menschenrechte. Die Schweiz soll frei entscheiden können, ob ein Ersuchen abzulehnen ist, wenn es die Anforderungen des schweizerischen Rechts nicht erfüllt. Die in Absatz 3^{ter} vorgesehene Kompetenzdelegation verleiht Absatz 4 aus dieser Sicht eine umso grössere Relevanz.³⁵

In einer Eingabe wird der letztgenannte Absatz jedoch als ungenügend beurteilt. Es wird darauf hingewiesen, dass zwar grundsätzlich keine Pflicht zur Rechtshilfe bestehe, die Schweiz aber als «Musterknabe» in diesem Bereich gerade im Lichte einer Würdigung des Legalitätsprinzips Rechtshilfe wohl kaum verweigern würde.³⁶

Einsichtnahme

Gemäss Artikel 9 des Bundesgesetzes vom 18. März 2005³⁷ über das Vernehmlassungsverfahren sind die Vernehmlassungsunterlagen, nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist die Stellungnahmen der Vernehmlassungsteilnehmenden und nach Kenntnisnahme durch den Bundesrat der Ergebnisbericht öffentlich zugänglich. Diese Dokumente sind in elektronischer Form auf der Internetseite der Bundeskanzlei zugänglich.

²⁷ BS, SH, SVP.

²⁸ BS, SH.

²⁹ BS.

³⁰ SVP.

³¹ BS, GE.

³² GE.

³³ BS.

³⁴ BL, BS, FR, LU, NE, NW, SO, TI, VD, ZG, SVP.

³⁵ BL, BS, FER.

³⁶ SVP.

³⁷ SR 172.061

Ebenfalls auf der erwähnten Seite können die vollständigen Stellungnahmen eingesehen werden (Artikel 16 der Vernehmlassungsverordnung vom 17. August 2005³⁸).

³⁸ SR 172.061.1

Verzeichnis der Eingaben

Kantone

AG	Aargau
AI	Appenzell Innerrhoden
AR	Appenzell Ausserrhoden
BE	Bern
BL	Basel-Landschaft
BS	Basel-Stadt
FR	Freiburg
GE	Genf
GL	Glarus
LU	Luzern
NE	Neuenburg
NW	Nidwalden
SG	St. Gallen
SH	Schaffhausen
SO	Solothurn
SZ	Schwyz
TG	Thurgau
TI	Tessin
VD	Waadt
VS	Wallis
ZG	Zug
ZH	Zürich

Politische Parteien

FDP	FDP. Die Liberalen
glp	Grünliberale Partei
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SVP	Schweizerische Volkspartei

Interessierte Kreise und Privatpersonen

CP	Centre patronal
FER	Fédération des entreprises romandes

Verzicht

BGer	Bundesgericht
BStGer	Bundesstrafgericht
OW	Kanton Obwalden
SGV	Schweizerischer Gemeindeverband
SSV	Schweizerischer Städteverband