



21.12.2022

Verordnung über die Anwendung des Rechtshilfegesetzes auf die Zusammenarbeit mit der Europäischen Staatsanwaltschaft

Erläuternder Bericht



Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

Artikel 1 des Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG; SR 351.1) umschreibt den Geltungsbereich des Gesetzes. Die Zusammenarbeit kann mit Staaten (Art. 1 Abs. 1) erfolgen sowie mit internationalen Gerichten oder anderen internationalen, zwischen- oder überstaatlichen Einrichtungen mit strafbehördlichen Funktionen («internationale Strafinstitutionen»), die schwerwiegende Völkerrechtsverbrechen verfolgen oder deren Errichtung auf einer Resolution der Vereinten Nationen beruht, die für die Schweiz verbindlich ist oder von der Schweiz unterstützt wird (Art. 1 Abs. 3^{bis}). Artikel 1 Absatz 3^{ter} IRSG sieht die Möglichkeit vor, dass der Bundesrat auf dem Verordnungsweg beschliessen kann, dass das IRSG sinngemäss anwendbar ist auf die internationale Strafrechtsszusammenarbeit mit internationalen Strafinstitutionen, die in Artikel 1 IRSG nicht ausdrücklich genannt sind.

Die Europäische Staatsanwaltschaft, die gestützt auf die Verordnung (EU) 2017/1939¹ errichtet wurde, ist eine Einrichtung der Europäischen Union. Sie hat ihre Tätigkeit am 1. Juni 2021 aufgenommen und verfolgt bestimmte Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union wie in der Richtlinie (EU) 2017/1371² festgelegt. Diese Delikte haben häufig eine transnationale Dimension. Als in diesem Bereich zuständige Strafverfolgungsbehörde muss die EUSTa daher mit anderen Staaten zusammenarbeiten. So hat auch die Schweiz bereits mehrere Rechtshilfeersuchen erhalten. Die Zusammenarbeit mit der EUSTa fällt jedoch nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 1 Absatz 1 oder 3^{bis} IRSG und kann auch nicht auf andere bestehende Rechtsgrundlagen abgestützt werden. Überdies fällt sie nicht in den Rahmen der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU. Die Schweiz verfügt somit über keine Rechtsgrundlage, welche die Zusammenarbeit mit dieser Einrichtung begründet.

Aufgrund ihrer geografischen Lage sowie der verschiedenen Abkommen, die zwischen der Schweiz und der EU geschlossen wurden, hat sich eine enge Partnerschaft zwischen der Schweiz und der EU entwickelt. Da die EUSTa Straftaten verfolgt, welche die finanziellen Interessen der EU beeinträchtigen, und aufgrund der geographischen Lage sowie der Bedeutung des Schweizer Finanzplatzes wird die Rechtshilfe mit der Schweiz für die EUSTa von grosser praktischer Bedeutung sein. Die Zusammenarbeit mit der EUSTa soll das Engagement der Schweiz zu Gunsten eines sauberen Finanzplatzes stärken, indem sie verhindert, dass dieser für kriminelle Zwecke missbraucht wird, namentlich um Gelder zu verstecken, die dem EU-Haushalt z. B. durch Subventionsmissbrauch oder durch Mehrwertsteuerbetrug entzogen worden sind.

Gestützt auf Artikel 1 Absatz 3^{ter} IRSG hat der Bundesrat daher die Verordnung über die Anwendung des Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen auf die Zusammenarbeit mit der Europäischen Staatsanwaltschaft erlassen.

2 Voraussetzungen nach Artikel 1 Absatz 3^{ter} IRSG

Gemäss Artikel 1 Absatz 3^{ter} IRSG kann der Bundesrat mittels Verordnung beschliessen, das Rechtshilfegesetz sinngemäss auf weitere internationale Strafinstitutionen anzuwenden, sofern die drei in Artikel 1 Absatz 3^{ter} genannten Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind.

2.1 Rechtsgrundlage, welche die Kompetenzen der Institution festlegt

Zunächst muss die Errichtung des Gerichts oder der Einrichtung auf einer Rechtsgrundlage beruhen, welche die Kompetenzen des Gerichts oder der Einrichtung in strafrechtlicher und strafprozessualer Hinsicht eindeutig festlegt (Art. 1 Abs. 3^{ter} lit. a). Die Rechtsgrundlage muss die strafrechtlichen Kompetenzen in materiell-strafrechtlicher wie in strafprozessualer Hinsicht eindeutig umreissen. Zudem muss die Rechtsgrundlage in einem transparenten, rechtstaatlichen Kriterien genügenden Prozess entstanden sein.³

Die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft erfolgte gestützt auf die Verordnung (EU) 2017/1939. Verordnungen der EU entstehen in einem rechtstaatlichen Prozess und genügen ohne weiteres den in Artikel 1 Absatz 3^{ter} IRSG aufgeführten Kriterien zum Entstehungsprozess der Rechtsgrundlage. Die Verordnung 2017/1939 legt zudem in 120 Artikeln detailliert die materiell-strafrechtlichen und strafprozessualen Kompetenzen der EUSTa fest. So enthält sie ausführliche Bestimmungen zur Zuständigkeit (Art. 22 f.), zu den Verfahrensvorschriften (Art. 26-30) sowie den

¹ Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa), ABl. L 283 vom 31.10.2017, S. 1.

² Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug, ABl. L 198 vom 28.7.2017, S. 29.

³ Vgl. **BBJ 2019** 7413, S. 7424.

Verfahrensgarantien (Art. 41 f.). Unter die sachliche Zuständigkeit fallen namentlich Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union, wie sie in Art. 3 und 4 der Richtlinie (EU) 2017/1371 festgelegt sind (u. a. Betrug zu Lasten des EU-Haushalts, Korruption, grenzüberschreitender Mehrwertsteuerbetrug), sowie Straftaten bezüglich der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung, wenn der Schwerpunkt der strafbaren Aktivitäten der kriminellen Vereinigung auf der Begehung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union liegt. Die EUSTa ist zudem für alle anderen Straftaten zuständig, die mit einer strafbaren Handlung zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union untrennbar verbunden sind. Nicht zuständig ist die EUSTa für Straftaten in Bezug auf nationale direkte Steuern, auch nicht für Straftaten, die mit diesen untrennbar verbunden sind.

2.2 Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze

Artikel 1 Absatz 3^{ter} Buchstabe b IRSG setzt sodann voraus, dass das Verfahren vor dem Gericht oder der Einrichtung die Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze garantiert. Das bedeutet, dass die Verfahrensgarantien der EMRK gewahrt sein müssen.⁴ Die EUSTa hat bei ihren Tätigkeiten die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union⁵ verankerten Grundrechte (die in ihrer Gesamtheit den Garantien der Europäischen Menschenrechtskonvention [EMRK, SR 0.101] entsprechen oder darüber hinausgehen) zu beachten und ist bei allen ihren Tätigkeiten an die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und der Verhältnismässigkeit gebunden (Art. 5 Verordnung 2017/1939). In Artikel 41 legt die Verordnung die Verfahrensgarantien fest, die von der EUSTa einzuhalten sind, wozu das Recht auf ein faires Verfahren und die Verteidigungsrechte gehören, wie das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen, die Rechtsbelehrung und das Akteneinsichtsrecht, das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand, das Aussageverweigerungsrecht und die Unschuldsvermutung sowie das Recht auf Prozesskostenhilfe. Darüber hinaus haben verdächtige und beschuldigte Personen sowie andere Verfahrensbeteiligte alle Verfahrensrechte, die ihnen das geltende nationale Recht zuerkennt. Die Einhaltung der Verfahrensgarantien ist damit gewährleistet.

2.3 Wahrung der Interessen der Schweiz

Als dritte Voraussetzung führt Artikel 1 Absatz 3^{ter} Buchstabe c IRSG auf, dass die Zusammenarbeit der Wahrung der Interessen der Schweiz dienen muss. Dabei stehen die aussenpolitischen Ziele gemäss Artikel 54 Absatz 2 der Bundesverfassung (SR 101) und gemäss der aussenpolitischen Strategie im Vordergrund.⁶ Bereits in der Botschaft zur Änderung von Artikel 1 IRSG wurde ausgeführt, dass die Zusammenarbeit auch mit regionalen Akteuren ausserhalb des UNO-Rahmens, deren Zielsetzungen die Schweiz teilt, erforderlich sein kann. Die EUSTa verfolgt das Ziel, Korruption und Betrug zu bekämpfen - ein Ziel, das die Schweiz teilt. Dass die Zusammenarbeit mit der EUSTa für die Schweiz von grossem Interesse ist, wurde bereits ausführlich dargelegt, weshalb an dieser Stelle auf die Ausführungen unter Ziffer 1 verwiesen wird.

Die Voraussetzungen nach Artikel 1 Absatz 3^{ter} IRSG sind somit erfüllt.

3 Rechtsvergleichung

Die meisten Nachbarstaaten der Schweiz sind Vertragsparteien der Europäischen Staatsanwaltschaft oder zumindest Mitglieder der Europäischen Union. Der übliche Vergleich mit den Nachbarstaaten erübrigt sich daher, da die EU-Staaten spezifische Verpflichtungen innerhalb der Union haben. Der Vergleich bezieht sich daher auf einige Mitgliedstaaten des Europarats, die nicht der EU angehören, und basiert auf den Antworten dieser Staaten auf den Fragebogen zur Zusammenarbeit mit der Europäischen Staatsanwaltschaft nach dem Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. April 1959 (EUeR; SR 0.351.1).⁷

Das Fürstentum Liechtenstein verfügt über keine nationale Rechtsgrundlage, die eine Zusammenarbeit mit der Europäischen Staatsanwaltschaft ermöglicht. Es bereitet zurzeit jedoch einen Entwurf zur Änderung seines Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen vor, um mit der Europäischen Staatsanwaltschaft zusammenarbeiten zu können. Es ist noch nicht absehbar, ob und wann diese Änderung verabschiedet wird.

Norwegen verfügt über ein relativ flexibles nationales Gesetz zur Regelung der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen. Parallel dazu verfügt Norwegen über eine Reihe von Abkommen mit der EU, die die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen regeln. Das norwegische Recht regelt jedoch nur die zwischenstaatliche Rechtshilfe. In Bezug auf die Ersuchen der Europäischen Staatsanwaltschaft bestehen weiterhin Unklarheiten.

Gemäss dem Vereinigten Königreich kann sich die Zusammenarbeit mit der Europäischen Staatsanwaltschaft auf die Erklärung der Vertragsstaaten der Europäischen Staatsanwaltschaft in Artikel

⁴ BBI 2019 7413, S. 7424.

⁵ Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 391.

⁶ BBI 2019 7413, S. 7424.

⁷ Die Antworten sind abrufbar unter <https://rm.coe.int/pc-oc-2022-03/1680a66ae1>.

24 des EUeR in der Fassung von Artikel 6 des Zweiten Zusatzprotokolls zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen (ZP II EUeR; SR 0.351.12) stützen. Damit verfügt es über eine internationale Rechtsgrundlage, welche die Zusammenarbeit rechtfertigt.

Moldawien hat ein Verfahren zur Änderung seines innerstaatlichen Rechts eingeleitet, um eine Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit mit der Europäischen Staatsanwaltschaft zu schaffen. Das Parlament muss sich dazu äussern.

Aus den obigen Ausführungen wird deutlich, dass die Nicht-EU-Staaten verschiedene Ansätze zur Zusammenarbeit mit der EUSTa verfolgen. Die Mehrheit der Staaten, über welche Informationen verfügbar sind, hat jedoch ein Gesetzgebungsverfahren eingeleitet, um eine nationale Rechtsgrundlage zu schaffen, welche die Zusammenarbeit mit der Europäischen Staatsanwaltschaft ermöglicht.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 1 *Gegenstand*

Der Artikel sieht vor, dass das IRSG sinngemäss auf die EUSTa anwendbar ist. Dies bedeutet, dass überall dort, wo das Rechtshilfegesetz am Begriff des Staates («zwischenstaatlich», «ersuchender Staat», «ersuchter Staat», «Tatortstaat» usw.) anknüpft, der EUSTa dieselben Rechte und Pflichten wie einem Staat zukommen. Damit werden die bewährten Standards, gewachsen durch Praxis, Rechtsprechung und Lehre, auch auf die Rechtshilfe mit der EUSTa übertragen.⁸ Mit anderen Worten können die schweizerischen Rechtshilfebehörden der EUSTa - analog zur zwischenstaatlichen Rechtshilfe - Rechtshilfe leisten. Die Zusammenarbeit umfasst dabei alle Massnahmen, die auch in der zwischenstaatlichen Rechtshilfe möglich sind, und geht nicht darüber hinaus. Dies umfasst beispielsweise Zeugenaussagen, die Übermittlung von Gegenständen oder Dokumenten, den Austausch von Informationen, Durchsuchungen oder die Beschlagnahme von Vermögenswerten. Die Verordnung schafft daher weder zusätzliche Verpflichtungen noch eine neue Form der Zusammenarbeit; sie erlaubt lediglich, die bereits bestehenden Bestimmungen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit sinngemäss auf eine neue Akteurin anzuwenden, die kein Staat ist. Auch betreffend die Zusammenarbeit mit der EUSTa gilt zudem der Grundsatz, dass aus dem Rechtshilfegesetz kein Anspruch auf Zusammenarbeit in Strafsachen abgeleitet werden kann (Art. 1 Abs. 4 IRSG).

Art. 2 *Inkrafttreten*

Die Verordnung tritt am 15. Februar 2023 in Kraft.

5 Auswirkungen auf den Bund und die Kantone

Die Zusammenarbeit hat keine finanziellen oder personellen Auswirkungen auf den Bund oder die Kantone. Die Ersuchen der Europäischen Staatsanwaltschaft werden die bisher von den EU-Mitgliedstaaten gestellten Ersuchen ersetzen. Denn es handelt sich nicht um neue Straftaten, sondern bereits bestehende Straftaten wie Betrug und Korruption werden in bestimmten Fällen von einer neuen Einrichtung, der EUSTa, verfolgt. Konnten die Ersuchen bisher auf der Grundlage des EUeR direkt an die zuständigen Behörden (kantonale Behörden und Bundesanwaltschaft) gerichtet werden, wird sich die Zusammenarbeit künftig auf das IRSG stützen. Das heisst, die Ersuchen werden an das BJ als Zentralbehörde gerichtet und von diesem an die Kantone oder die Bundesanwaltschaft zum Vollzug delegiert. Dies dürfte zu einer leichten Erhöhung des Aufwands für das BJ und einer leichten Verringerung des Aufwands für die Strafverfolgungsbehörden führen, die aber beide vernachlässigbar sind.

6 Rechtliche Aspekte

Die Verordnung stützt sich auf Artikel 1 Absatz 3^{ter} IRSG.

⁸ Vgl. auch **BBJ 2019** 7413, S. 7421 f.