

06.087

**Botschaft
zum Vertrag zwischen der Schweiz und Mexiko
über Rechtshilfe in Strafsachen**

vom 25. Oktober 2006

Sehr geehrte Herren Präsidenten
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf eines Bundesbeschlusses zu dem am 11. November 2005 unterzeichneten Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Vereinigten Mexikanischen Staaten über Rechtshilfe in Strafsachen.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

25. Oktober 2006

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Ausgangslage

Die Schweiz und Mexiko wollen ihre Beziehungen ausbauen und bei der Bekämpfung der internationalen Kriminalität enger zusammenarbeiten. Im Vordergrund stehen vor allem die Korruption und Wirtschaftsdelikte sowie der Handel mit Menschen und Drogen. Die Schweiz hat als wichtiger Finanzplatz ein Interesse daran, Mexiko bei der Verbrechensbekämpfung zu unterstützen und eine effiziente Zusammenarbeit zu gewährleisten. Die schweizerischen Finanzinstitute sollen nicht für kriminelle Zwecke missbraucht werden können.

Der Rechtshilfevertrag mit Mexiko schafft eine völkerrechtliche Grundlage, damit die Justizbehörden beider Staaten bei der Aufdeckung und Verfolgung strafbarer Handlungen zusammenarbeiten können. Der Vertrag übernimmt die wichtigsten Grundsätze des Europäischen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfeübereinkommen; SR 0.351.1) und des Rechtshilfegesetzes (IRSG; SR 351.1). Er wird durch Bestimmungen aus rechtshilferelevanten Übereinkommen des Europarates und der UNO ergänzt.

Inhalt der Vorlage

Der Vertrag vereinfacht und beschleunigt das Rechtshilfeverfahren zwischen beiden Staaten. Er verringert insbesondere die Formerfordernisse durch die Abschaffung der Beglaubigungen und führt die Einvernahme per Videokonferenz ein. Ausserdem wird neu in beiden Ländern eine Zentralstelle geschaffen, die eine reibungslose Zusammenarbeit im Rahmen des Vertrags gewährleistet und Anlaufstelle bei der Lösung von Problemen oder Missverständnissen ist. Der Vertrag regelt ferner die Zustellung von Verfahrensurkunden, die Einvernahme von Personen vor Gericht, die Herausgabe von beschlagnahmten Gegenständen und Vermögenswerten sowie die spontane Übermittlung von Informationen ohne Vorliegen eines Rechtshilfeersuchens. Für die Umsetzung des Vertrags ist keine gesetzliche Anpassung im schweizerischen Recht notwendig.

Würdigung der Vorlage

Mit dem Rechtshilfevertrag wird ein modernes, griffiges Instrument geschaffen, das den Bedürfnissen der Praxis Rechnung trägt. Er ermöglicht eine engere Zusammenarbeit der Strafjustizbehörden bei der Bekämpfung der internationalen Kriminalität und gewährleistet gleichzeitig den Schutz der Menschenrechte. Bisher konnte die Schweiz den mexikanischen Behörden einzig auf der Grundlage des innerstaatlichen Rechts Rechtshilfe gewähren. Das Abkommen ist ein weiteres Glied im Vertragsnetz, das die Schweiz auf dem Gebiet der Rechtshilfe in Strafsachen weltweit ausbaut. In Lateinamerika hat die Schweiz bereits mit Peru und Ecuador bilaterale Rechtshilfeverträge abgeschlossen; in den letzten Jahren wurden ausserdem Rechtshilfeverträge mit Argentinien, Brasilien und Chile ausgehandelt, die aber noch nicht in Kraft sind.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	9136
1 Grundzüge der Vorlage	9138
1.1 Ausgangslage	9138
1.2 Verlauf der Verhandlungen	9138
1.3 Verhandlungsergebnis	9139
1.4 Würdigung des Vertrags	9140
2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Vertrags	9141
2.1 Titel I: Allgemeine Bestimmungen	9141
2.2 Titel II: Rechtshilfeersuchen	9144
2.3 Titel III: Zustellung und Erscheinen	9149
2.4 Titel IV: Strafregister und Austausch von Strafnachrichten	9153
2.5 Titel V: Verfahren	9153
2.6 Titel VI: Unaufgeforderte Übermittlung und Anzeigen zum Zweck der Strafverfolgung und der Einziehung	9154
2.7 Titel VII: Schlussbestimmungen	9156
3 Auswirkungen	9156
3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen für Bund und Kantone	9156
3.2 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	9156
4 Legislaturplanung	9157
5 Verhältnis zum europäischen Recht	9157
6 Rechtliche Aspekte	9157
6.1 Verfassungsmässigkeit	9157
6.2 Vernehmlassung	9158
Bundesbeschluss zur Genehmigung des Vertrages zwischen der Schweiz und Mexiko über Rechtshilfe in Strafsachen (Entwurf)	9159
Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Vereinigten Mexikanischen Staaten über Rechtshilfe in Strafsachen	9161

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Die Beziehungen zwischen der Schweiz und Mexiko sind bisher vor allem im Wirtschafts- und Aussenhandelsbereich sehr ausgeprägt. Nun möchten die beiden Staaten auch bei der Verbrechensbekämpfung enger zusammenarbeiten. Im Vordergrund der Zusammenarbeit steht die Bekämpfung von Korruption und Wirtschaftsdelikten sowie des Menschen- und Drogenhandels. Die Schweiz als wichtiger Finanzplatz hat ein Interesse an einer guten Zusammenarbeit mit Mexiko. Die schweizerischen Finanzinstitute sollen nicht für kriminelle Zwecke missbraucht werden können.

Die Schweiz ist deshalb bestrebt, ihr Vertragsnetz auf dem Gebiet der Rechtshilfe in Strafsachen kontinuierlich auszubauen. Eine engere internationale Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden trägt wesentlich zur wirksamen Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität bei. In Lateinamerika hat die Schweiz bereits mit Peru und Ecuador bilaterale Rechtshilfeverträge abgeschlossen; in den letzten Jahren konnten ausserdem Rechtshilfeverträge mit Argentinien, Brasilien und Chile ausgehandelt werden, welche aber noch nicht rechtsgültig sind.

Das Abkommen mit Mexiko ist ein weiterer Meilenstein beim Vertragsausbau und ermöglicht den Strafverfolgungsbehörden, wirksam gegen das grenzüberschreitende Verbrechen vorzugehen. Auslöser für den Rechtshilfevertrag war der Besuch des mexikanischen Staatspräsidenten Vicente Fox bei Bundespräsident Joseph Deiss im Mai 2004. Bei diesem Treffen kamen beide Staatshäupter überein, die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Mexiko im Kampf gegen das internationale Verbrechen mit einem Rechtshilfevertrag zu verstärken.

1.2 Verlauf der Verhandlungen

Im Oktober 2004 fand in Bern eine erste Verhandlungsrunde zwischen einer schweizerischen und einer mexikanischen Delegation statt, an der ein gemeinsamer Vertragsentwurf in französischer und spanischer Sprache erarbeitet wurde. Vorlage dazu waren ein schweizerischer Textentwurf und ein mexikanischer Gegenentwurf.

Bei diversen Punkten wurde keine Einigung erzielt. Dies betraf insbesondere die Verweigerungsgründe: Die Schweiz verlangte eine Regelung, die es ihr erlaubt, Rechtshilfeersuchen bei Fiskaldelikten, bei Delikten mit drohender Todesstrafe und in Verfahren, bei denen Anhaltspunkte für Menschenrechtsverletzungen bestehen, abzulehnen. Differenzen gab es auch bei einzelnen technischen Bestimmungen.

An der zweiten Verhandlungsrunde in Mexiko City konnten Ende Mai 2005 alle offenen Punkte im Vertragsentwurf bereinigt und ein französisch-spanischer Vertragstext paraphiert werden. Ein Konsens in den umstrittenen Fragen war u.a. deshalb möglich, weil die mexikanische Delegation an einem raschen Abschluss der Vertragsverhandlungen interessiert war.

Der Bundesrat genehmigte den Rechtshilfevertrag mit Mexiko am 23. September 2005. Der Vertrag wurde am 11. November 2005 von Bundesrat Blocher und vom mexikanischen Generalstaatsanwalt in Bern unterzeichnet. Mexiko legte grossen Wert darauf, dass die Vertragsunterzeichnung in die Amtszeit von Präsident Vicente Fox fällt und der Vertrag unter seiner Präsidentschaft dem mexikanischen Parlament vorgelegt werden kann.

1.3 Verhandlungsergebnis

Der mit Mexiko unterzeichnete Rechtshilfevertrag schafft eine völkerrechtliche Grundlage, damit die Justizbehörden beider Staaten bei der Aufdeckung und Verfolgung strafbarer Handlungen zusammenarbeiten können. Bisher konnte die Schweiz den mexikanischen Behörden einzig auf der Grundlage und nach Massgabe des innerstaatlichen Rechts Rechtshilfe gewähren. Der Vertrag folgt den Regelungen, die sich in den multilateralen Rechtshilfeinstrumenten des Europarates¹ und der UNO² sowie im Rechtshilfegesetz vom 20. März 1981³ finden. Er lehnt sich an Rechtshilfeverträge an, welche die Schweiz mit anderen Staaten Lateinamerikas⁴ und Asiens⁵ abgeschlossen hat. In der Präambel wird ausdrücklich auf die Menschenrechte hingewiesen. Beide Staaten sind gewillt, bei der Umsetzung des Vertrags die internationalen Menschenrechtsinstrumente zu berücksichtigen.

Zu den *Kernpunkten* des Vertrags gehören folgende Bestimmungen:

- Der Anwendungsbereich des Vertrags erstreckt sich auf Strafverfahren, die von den Strafjustizbehörden geführt werden (*Art. 1*).
- Die Zusammenarbeit kann in gewissen Fällen verweigert werden (*Art. 3*): Keine Verpflichtung zur Zusammenarbeit besteht insbesondere bei Rechtshilfeersuchen, denen politische, militärische oder fiskalische Straftaten zu Grunde liegen (*Abs. 1 Bst. a–c*). Auf eine Zusammenarbeit kann auch verzichtet werden, wenn das ausländische Verfahren aus menschenrechtswidrigen Gründen eingeleitet wurde, die Ausführung des Ersuchens gegen internationale Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte verstiesse oder die Straftat, die dem Ersuchen zu Grunde liegt, mit der Todesstrafe bedroht ist (*Abs. 1 Bst. f–h*).
- Auf ausdrückliches Begehren können im ersuchten Staat provisorische Massnahmen angeordnet werden, wenn dadurch Beweismittel sichergestellt werden sollen, ein bestehender Zustand erhalten werden soll oder rechtlich bedrohte Interessen gewahrt bleiben sollen (*Art. 6*).

¹ Europäisches Übereinkommen vom 20. April 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen (SR **0.351.1**) und Zweites Zusatzprotokoll vom 8. Nov. 2001 zum Rechtshilfeübereinkommen (SR **0.351.12**).

² Z.B. UNO-Übereinkommen vom 15. Nov. 2000 gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (von der Schweiz unterzeichnet, BBI **2005** 6775).

³ IRSG (SR **351.1**)

⁴ Peru (SR **0.351.964.1**), Ecuador (SR **0.351.932.7**), Brasilien (noch nicht publiziert), Argentinien (noch nicht publiziert) und Chile (noch nicht publiziert).

⁵ Hongkong (SR **0.351.941.6**) und Philippinen (SR **0.351.964.5**).

- Neben Beweismitteln und Informationen (*Art. 9 ff.*) kann der ersuchte Staat auch Gegenstände oder Vermögenswerte, die aus einer strafbaren Handlung stammen, oder deren Ersatzwert, herausgeben. In der Regel muss der ersuchende Staat eine entsprechende Verfügung für die Rückerstattung des Deliktsguts vorlegen (*Art. 12*).
- Zeugen, Sachverständige und beschuldigte oder angeklagte Personen können unter bestimmten Voraussetzungen mittels Videokonferenz einvernommen werden (*Art. 21*). Diese Bestimmung gilt nur für Personen, deren persönliches Erscheinen im ersuchenden Staat nicht zweckmässig oder unmöglich ist (z.B. aus gesundheitlichen oder Sicherheitsgründen).
- Der Rechtshilfeverkehr wird in beiden Staaten über eine Zentralbehörde abgewickelt. Dies soll den Informationsaustausch erleichtern und insbesondere eine rasche Ergänzung oder Verbesserung lückenhafter Rechtshilfeersuchen ermöglichen (*Art. 23*).
- Die Rechtshilfe- und Vollzugsakten bedürfen keiner speziellen Formerfordernisse und müssen insbesondere nicht beglaubigt werden (*Art. 27*). Mit dieser Vereinfachung kann das Rechtshilfeverfahren im Verkehr mit Mexiko beträchtlich beschleunigt werden.
- Beweismittel und Informationen, die ein Staat in einem eigenen Verfahren erhoben hat, dürfen in bestimmten Fällen dem anderen Staat übermittelt werden, ohne dass vorgängig ein Rechtshilfeersuchen gestellt wird (*Art. 30*). Diese unaufgeforderte Informationsübermittlung bezweckt, den Empfängerstaat bei der Einleitung oder Durchführung eigener Ermittlungs- oder Strafverfahren zu unterstützen oder diesem Staat die Einreichung eines Rechtshilfeersuchens zu ermöglichen.

Der Vertrag enthält keine Bestimmungen über die neuen Ermittlungstechniken wie die kontrollierte Lieferung, die verdeckte Ermittlung oder die gemeinsamen Ermittlungsgruppen, weil angesichts der unterschiedlichen Verfahrenssysteme zunächst Erfahrungen mit den klassischen Rechtshilfehandlungen gesammelt werden sollen.

Das mexikanische Verfahrensrecht erforderte einige terminologische Anpassungen, so dass der Wortlaut einzelner Vertragsbestimmungen nicht deckungsgleich mit den geltenden Rechtshilfeabkommen ist. Wesentliche Abweichungen werden unter Ziffer 2 erwähnt.

1.4 Würdigung des Vertrags

Angesichts der grenzüberschreitenden Kriminalität, die vor allem im Bereich der Korruption, der Wirtschaftsdelikte sowie des Handels mit Menschen und Drogen zunimmt, ist der Rechtshilfevertrag mit Mexiko ein wichtiger Mosaikstein im Vertragsnetz der Strafrechtshilfe. Er ermöglicht eine engere Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der internationalen Kriminalität und gewährleistet gleichzeitig den Schutz der Menschenrechte. Erstmals wird in einem Rechtshilfevertrag in der Präambel ausdrücklich auf die Menschenrechte Bezug genommen. Beide Staaten wollen den Vertrag im Lichte der geltenden Menschenrechtsinstrumente anwenden und die Menschenrechte fördern.

Die Schweizer Anliegen konnten weitgehend in den Vertragstext einfließen: Im Bereich der Fiskaldelikte und der Menschenrechte war eine Regelung möglich, die im Einklang mit der Rechtsprechung und dem Rechtshilfegesetz steht. Eine Zentralstelle, die in beiden Staaten als Anlaufstelle dient, erlaubt eine rasche Übermittlung und Erledigung der Rechtshilfeersuchen. Eine Regelung, die den direkten Verkehr zwischen den Justizbehörden und in dringenden Fällen zwischen der Bundesanwaltschaft und der Generalstaatsanwaltschaft erlaubt hätte, wurde von Mexiko aus prozessualen und strafpolitischen Gründen abgelehnt.

Mit dem Vertrag wird ein modernes, griffiges Instrument geschaffen, das den Bedürfnissen der Praxis Rechnung trägt. Der Vertrag liegt auf der Linie der bestehenden Rechtshilfeverträge der Schweiz und wird durch Bestimmungen aus multilateralen Rechtshilfeinstrumenten ergänzt. Er beruht auf den Grundsätzen des Rechtshilferechts und bedingt keine gesetzgeberische Anpassung.

Mexiko misst dem Vertrag mit der Schweiz hohe Bedeutung zu. Er gilt als wichtiger Pfeiler der Regierungspolitik von Vicente Fox, der sich die Bekämpfung der Kriminalität zum Ziel gesetzt hat. Die Schweiz hat als wichtiger Finanzplatz ein Interesse daran, Mexiko bei der Verbrechensbekämpfung zu unterstützen und so einem Missbrauch der schweizerischen Finanzinstitute für kriminelle Zwecke vorzubeugen.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Vertrags

2.1 Titel I: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Verpflichtung zu Rechtshilfe

Absatz 1 begründet zwischen den Vertragsparteien eine völkerrechtliche Pflicht zur Rechtshilfe in Strafsachen. Die Zusammenarbeit hat im grösstmöglichen Umfang zu erfolgen. Bestehen keine Ausschluss- oder Ablehnungsgründe nach den *Artikeln 2 und 3*, so ist einem Ersuchen um Rechtshilfe im Rahmen des Vertrags Folge zu geben.

Absatz 2 stellt klar, dass Ersuchen um Rechtshilfe von einer Strafjustizbehörde ausgehen müssen. Im Verhältnis zu Mexiko wird die Staatsanwaltschaft ausdrücklich im Vertragstext erwähnt und den Strafjustizbehörden gleichgestellt. Diese Präzisierung war notwendig, weil die Staatsanwaltschaft in Mexiko nicht den Justizbehörden zugeordnet wird. Sie hat keine eigentliche Strafverfolgungs- und Anklagefunktion, sondern nimmt vielmehr die Aufgaben eines Justizministeriums wahr.

Vom Vertrag nicht abgedeckt werden Ersuchen von Verwaltungsbehörden, die strafbare Handlungen ahnden. Für Mexiko wäre eine solche Regelung, wie sie beispielsweise das Zweite Zusatzprotokoll zum Rechtshilfeübereinkommen⁷ vorsieht, zu weit gegangen.

⁶ Die zuständigen schweizerischen Behörden gehen aus der Ratifikationserklärung zu Artikel 24 des Rechtshilfeübereinkommens (SR **0.351.1**) bzw. zu Art. 6 des Zweiten Zusatzprotokolls zum Rechtshilfeübereinkommen (SR **0.351.12**) hervor.

⁷ Art. 1 Abs. 3 (SR **0.351.12**)

Absatz 3 will sicherstellen, dass eine Vertragspartei keine Handlungen vornimmt, die ausschliesslich in die Gerichtsbarkeit und in die Kompetenz der anderen Vertragspartei fallen. Diese Bestimmung war vor allem für Mexiko wichtig. Sie geht auf Erfahrungen mit den USA zurück.

Absatz 4 listet die klassischen Rechtshilfehandlungen auf, um die im Rahmen des Vertrags ersucht werden kann (*Bst. a–h*). Die Liste ist nicht abschliessend und enthält am Ende eine Auffangklausel (*Bst. i*). Diese sieht vor, dass auch Rechtshilfemassnahmen möglich sind, die in der Liste nicht aufgeführt sind. Dafür müssen zwei Voraussetzungen gegeben sein: Die Rechtshilfemassnahme ist mit dem Zweck des Vertrags und mit dem Recht der Vertragsparteien vereinbar. Die Bestimmung soll im Einzelfall eine pragmatische Lösung ermöglichen und der Rechtentwicklung Rechnung tragen.

Art. 2 Nichtanwendbarkeit

Die Bestimmung schliesst die Anwendung des Vertrags für die Fahndung, Verhaftung und Auslieferung strafrechtlich verfolgter oder verurteilter Personen sowie für die Vollstreckung von Strafurteilen aus. Es handelt sich um eine klassische Regelung über den Geltungsbereich eines Rechtshilfevertrags.

Art. 3 Ablehnung oder Aufschub der Rechtshilfe

Die Bestimmung listet die Gründe auf, die zur Ablehnung der Rechtshilfe oder zum Aufschub der Rechtshilfeleistung führen können. Liegt in einem konkreten Fall ein Ablehnungsgrund nach dem Vertrag vor, so entscheidet das innerstaatliche Recht der ersuchten Vertragspartei, ob sie die Rechtshilfe verweigern muss. Für die Schweiz gelangen vor allem die Artikel 1a, 2, 3 und 5 IRSG zur Anwendung, nach denen sich die Liste der Ablehnungsgründe ausrichtet. In diesen Fällen sieht das IRSG keine Verpflichtung zur Rechtshilfe vor.⁸

Die Liste der Ablehnungsgründe in *Absatz 1* ist abschliessend. Es handelt sich um fakultative *Ablehnungsgründe*, die der ersuchte Staat geltend machen kann:

- Keine Verpflichtung zur Gewährung von Rechtshilfe besteht, wenn das ausländische Strafverfahren ein politisches oder militärisches Delikt oder ein Fiskaldelikt betrifft (*Bst. a–c*). Diese drei klassischen Verweigerungsgründe werden in Bezug auf das politische und das fiskalische Delikt präzisiert. Richtet sich die strafbare Handlung gegen das Leben des Staatsoberhauptes oder seiner Familienangehörigen oder handelt es sich beim Delikt um einen Abgabebetrag, so ist eine Zusammenarbeit möglich. In diesen Fällen überwiegt in der Regel der gemeinrechtliche Charakter der strafbaren Handlung.
- Von der Rechtshilfe kann auch abgesehen werden, wenn die verlangte Massnahme einen Eingriff in die Souveränität, die Sicherheit, die öffentliche Ordnung (*Ordre public*) oder in andere wesentlichen Interessen einer Vertragspartei darstellt (*Bst. d*). Nach schweizerischer Rechtsauffassung schliesst der Begriff des «*Ordre public*» auch die Beachtung der Grundrechte des Menschen ein. Dazu gehören insbesondere das Recht auf Leben, das Verbot der Folter oder anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe sowie die grundlegenden Verfahrensgarantien. Diese

⁸ Ausgenommen davon ist der Abgabebetrag (Art. 3 Abs. 3 IRSG).

Garantien sind u.a. im Internationalen Pakt vom 16. Dezember 1966⁹ über bürgerliche und politische Rechte (nachfolgend: UNO-Pakt II) festgehalten.

- Die Rechtshilfe kann zudem verweigert werden, wenn das Ersuchen eine strafbare Handlung betrifft, die im ersuchten Staat zu einem Freispruch oder zu einer Verurteilung geführt hat und die verurteilte Person die Strafe verbüsst oder bereits verbüsst hat (*Bst. e*). Der Verweigerungsgrund beruht auf dem Grundsatz, dass niemand wegen der derselben Tat zweimal strafrechtlich verfolgt werden darf («ne bis in idem»)¹⁰.
- Ein weiterer Ablehnungsgrund liegt vor, wenn ernsthafte Gründe zur Annahme bestehen, dass ein Ersuchen mit dem Zweck eingereicht wurde, eine Person wegen ihrer Rasse, ihres Geschlechts, ihrer Religion, ihrer Staatszugehörigkeit oder ihrer politischen Anschauungen zu verfolgen oder zu bestrafen. Der Ablehnungsgrund gilt auch, wenn die Gutheissung des Ersuchens aus diesen Gründen zu einer Benachteiligung der Person führen könnte (*Bst. f*).
- Eine Ablehnung eines Ersuchens ist zudem möglich, wenn der Vollzug des Rechtshilfeersuchens gegen die Menschenrechte verstiesse, zu deren Einhaltung sich die Vertragsparteien in internationalen Übereinkommen verpflichtet haben. Dazu gehört der UNO-Pakt II, dem Mexiko und die Schweiz angehören (*Bst. g*). Mit dieser Bestimmung soll sichergestellt werden, dass die Rechtshilfe nicht zu Lasten der Menschenrechte geht. Die Leistung von Rechtshilfe unter Missachtung der Menschenrechte käme einer Verletzung der internationalen Verpflichtungen gleich, welche die Vertragsparteien im Bereich der Menschenrechte eingegangen sind.¹¹
- Die Rechtshilfe kann auch abgelehnt werden, wenn die Straftat, die dem Ersuchen zu Grunde liegt, mit der Todesstrafe bedroht ist und der ersuchende Staat keine ausreichenden Garantien abgeben kann, dass die Todesstrafe weder verhängt noch vollstreckt wird (*Bst. h*). Dieser für die Schweiz wichtige Ablehnungsgrund wurde in den Vertrag aufgenommen, weil das mexikanische Recht bis vor kurzem noch die Todesstrafe kannte. Sie wurde jedoch seit 1937 in keinem Fall mehr vollstreckt und in der Zwischenzeit abgeschafft. In der Schweiz ist die Todesstrafe sowohl in Friedenszeiten als auch im Krieg verboten. Artikel 10 Absatz 1 der Bundesverfassung¹² untersagt die Todesstrafe ausdrücklich. Mit dem Protokoll Nr. 13 zur EMRK¹³ über die Abschaffung der Todesstrafe, das für die Schweiz seit dem 1. Juli 2003 in Kraft ist, wurde diese Strafe vollständig aufgehoben. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist die Todesstrafe ein Ausschlussgrund für die internationale Zusammenarbeit in Strafsachen, wenn die angeschuldigte Person im ausländischen Verfahren der Todesstrafe ausgesetzt ist.¹⁴

⁹ SR **0.103.2**

¹⁰ BGE **123** II 464 E. 2b mit Verweisen; **118** IV 269 E. 2

¹¹ BGE **130** II 217 E. 8 mit Verweisen (Rechtshilfe an Taiwan); **129** II 268 E. 6 mit Verweisen (Rechtshilfe an Nigeria); **126** II 324 E. 4 und **123** II 161 E. 6 (Rechtshilfe an Russland).

¹² SR **101**

¹³ Protokoll Nr. 13 vom 3. Mai 2002 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die vollständige Abschaffung der Todesstrafe (SR **0.101.093**).

¹⁴ BGE **130** II 217 E. 8.8 und **131** II 228 E. 3.3 (Rechtshilfe an Taiwan).

Die Todesstrafe kann somit nicht nur bei der Auslieferung, sondern auch bei der Rechtshilfe ein Hinderungsgrund für die Zusammenarbeit sein.

- Eine Ablehnungsklausel ermöglicht den Vertragsparteien auf die Leistung von Rechtshilfe zu verzichten, wenn der ersuchende Staat nicht in der Lage ist, den Anforderungen nachzukommen oder die Bedingungen zu erfüllen, die der Vertrag an ein Ersuchen stellt (*Bst. i*). Dieser Ablehnungsgrund wurde von der mexikanischen Seite eingebracht und soll den unterschiedlichen Systemen Rechnung tragen können.

Absatz 2 hält fest, dass ein Rechtshilfeersuchen nicht allein mit dem Argument des Bankgeheimnisses abgelehnt werden darf. Für die Schweiz ist der Grundsatz nicht neu, dass das Bankgeheimnis die Rechtshilfe nicht behindern oder verunmöglichen darf. Im Rahmen eines Rechtshilfeverfahrens kann das Bankgeheimnis unter bestimmten Voraussetzungen für ein ausländisches Strafverfahren gelüftet werden, wenn die Bedingungen für die Gewährung der Rechtshilfe gegeben sind. Der Grundsatz, dass das Bankgeheimnis der Rechtshilfe nicht entgegengehalten werden darf, figuriert in diversen internationalen Instrumenten.¹⁵

Absatz 3 räumt den Vertragsparteien die Möglichkeit ein, die Rechtshilfe zugunsten eines eigenen Strafverfahrens aufzuschieben. Werden z.B. im Rahmen eines Rechtshilfeverfahrens Beweismittel verlangt, die der ersuchte Staat in einem eigenen Strafverfahren benötigt, so kann mit deren Herausgabe zugewartet werden, bis das Verfahren im ersuchten Staat abgeschlossen ist.

Die *Absätze 4 und 5* regeln die Verfahrensschritte, die bei der Ablehnung oder beim Aufschub der Rechtshilfe zu beachten sind. Für den ersuchten Staat besteht eine Begründungs- und Informationspflicht. Damit verbunden ist die Pflicht, eine Alternativlösung aufzuzeigen: Bevor der ersuchte Staat die Rechtshilfe ablehnt oder aufschiebt, muss er den anderen Staat über die Gründe benachrichtigen (*Bst. a*). Gleichzeit hat er zu prüfen, ob und unter welchen Bedingungen allenfalls dennoch Rechtshilfe gewährt werden könnte (*Bst. b*). Jede Ablehnung eines Ersuchens bedarf einer Begründung (*Abs. 5*).

2.2 Titel II: Rechtshilfeersuchen

Art. 4 Anwendbares Recht

Absatz 1 hält den Grundsatz fest, dass ein Rechtshilfeersuchen nach dem Recht des ersuchten Staates auszuführen ist. In der Schweiz sind für den Vollzug eines ausländischen Rechtshilfeersuchens das IRSG sowie das einschlägige Verfahrensrecht der Kantone und des Bundes massgebend.

Absatz 2 sieht eine Abweichung von diesem Grundsatz vor. Der ersuchende Staat kann ausdrücklich verlangen, dass ein Rechtshilfeersuchen nach seinen Verfahrensvorschriften ausgeführt wird. Der ersuchte Staat muss dem Begehren nur nachkommen und das Ersuchen auf die verlangte Weise ausführen, wenn sein Recht dem

¹⁵ Art. 12 Abs. 2 des UNO-Übereinkommens vom 9. Dez. 1999 zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus (SR **0.353.22**); Art. 18 Abs. 8 des UNO-Übereinkommens vom 15. Nov. 2000 gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (BBl **2005** 6775).

nicht entgegensteht. Diese Ausnahmeregelung kann vor allem in den Fällen sinnvoll sein, in denen der ersuchende Staat die verlangten Informationen nur dann als Beweismittel verwenden kann, wenn sie im Ausland nach dem Verfahren erhoben worden sind, die sein Recht vorsieht. Eine ähnliche Regelung findet sich in Artikel 65 IRSG und im Zweiten Zusatzprotokoll zum Rechtshilfeübereinkommen (Art. 8).

Art. 5 Zwangsmassnahmen

Diese Bestimmung gibt einer Vertragspartei die Möglichkeit, ein Rechtshilfeersuchen abzulehnen, wenn dessen Ausführung die Anwendung von Zwangsmassnahmen erfordert. Der Grund für die Ablehnung muss darin bestehen, dass die Tat, die dem Ersuchen zu Grunde liegt, nicht in beiden Vertragsparteien strafbar ist. Konkret bedeutet dies, dass die Schweiz in einem Rechtshilfeverfahren Zwangsmassnahmen nur anordnen darf, wenn die verfolgte Handlung alle objektiven Merkmale eines schweizerischen Straftatbestandes erkennen lässt. Das Erfordernis der doppelten Strafbarkeit bei der Anordnung von Zwangsmassnahmen gehört zu den Eckpfeilern des schweizerischen Rechtshilferechts und ist in Artikel 64 IRSG sowie in der Erklärung der Schweiz zu Artikel 5 Absatz 1 des Rechtshilfeübereinkommens verankert.

Der Begriff der Zwangsmassnahmen bestimmt sich nach dem innerstaatlichen Recht des ersuchten Staates. Nach schweizerischer Rechtsauffassung sind unter Zwangsmassnahmen alle Handlungen zu verstehen, die prozessualen Zwang erfordern. Der prozessuale Zwang kann sich gegen Personen richten (Vorführung widerspenstiger Zeugen, Erzwingung von Zeugenaussagen, Preisgabe gesetzlich geschützter Geheimnisse) oder die Beschaffung oder Sicherung von Beweismaterial betreffen (Beschlagnahme von Tatwerkzeugen, Durchsuchung von Räumen, Fahrzeugen usw.).¹⁶

Art. 6 Vorläufige Massnahmen

Nach dieser Bestimmung kann eine Vertragspartei die Anordnung vorläufiger Massnahmen verlangen, wenn sie damit Beweise sichern, einen bestehenden Zustand aufrechterhalten oder bedrohte rechtliche Interessen schützen will. Die Anordnung solcher Massnahmen ist an bestimmte Voraussetzungen gebunden. Die Regelung lehnt sich an Artikel 18 IRSG an und findet sich ansatzweise auch im Zweiten Zusatzprotokoll zum Rechtshilfeübereinkommen (Art. 24).

Absatz 1 gibt den Justizbehörden des ersuchten Staates die Möglichkeit, vorläufige Massnahmen wie etwa eine Kontensperre anzuordnen, wenn dies der ersuchende Staat ausdrücklich verlangt. Die Anordnung einer vorläufigen Massnahme ist an die Bedingung geknüpft, dass die Leistung von Rechtshilfe im konkreten Fall möglich ist. Es dürfen keine offensichtlichen Gründe vorliegen, die einer Rechtshilfe entgegenstehen. Die Massnahme muss sich am Grundsatz der Verhältnismässigkeit ausrichten.¹⁷ Für die Schweiz als ersuchter Staat heisst dies, dass die Schweizer Behörden einem mexikanischen Ersuchen um vorläufige Massnahmen keine Folge

¹⁶ Zum Begriff der Zwangsmassnahmen: Urteil des Bundesgerichts 1A.89/2005 vom 15. Juli 2005 E. 4.2 oder BGE 126 II 462 E. 4b.

¹⁷ Siehe dazu BGE 130 II 329 E. 3 ff.

geben können, wenn es sich z.B. um kein gemeinrechtliches Delikt handelt oder die doppelte Strafbarkeit nicht gegeben ist.

In dringenden Fällen lässt *Absatz 2* zu, dass vorläufige Massnahmen bereits vor Einreichung eines formellen Rechtshilfeersuchens angeordnet werden. Es genügt, wenn das Ersuchen angekündigt wird. Die Informationen des ersuchenden Staates müssen indessen so beschaffen sein, dass der ersuchte Staat überprüfen kann, ob alle Voraussetzungen vorliegen, um die verlangte Massnahme anzuordnen. Der ersuchte Staat hat die Massnahme unter Wahrung der Verhältnismässigkeit zeitlich zu befristen, bis das formelle Rechtshilfeersuchen vorliegt. Zu diesem Zweck setzt er dem andern Staat eine den Verhältnissen angepasste Frist für die Einreichung des Ersuchens. Nach unbenutztem Ablauf der Frist, muss die Massnahme aufgehoben werden.

Art. 7 Anwesenheit von Personen, die am Verfahren teilnehmen

Die Bestimmung erlaubt Personen, die am ausländischen Verfahren beteiligt sind (z.B. Untersuchungsrichter, Staatsanwalt, Strafverteidiger usw.) beim Vollzug des Rechtshilfeersuchens im ersuchten Staat anwesend zu sein. Die Teilnahme dieser Personen am Rechtshilfeverfahren setzt die Zustimmung des ersuchten Staates voraus. Eine analoge Bestimmung sieht Artikel 4 des Rechtshilfeübereinkommens vor.

Für die Umsetzung der Bestimmung ist in der Schweiz Artikel 65a IRSG massgebend. Die Anwesenheit ausländischer Personen an einem Rechtshilfeverfahren darf nicht dazu führen, dass diese Personen aktiv in das Verfahren eingreifen und vorzeitig Kenntnis von Tatsachen aus dem Geheimbereich erhalten. Die Verfahrensleitung obliegt dem Rechtshilferichter. Er muss sicherstellen, dass den anwesenden ausländischen Personen keine rechtlich geschützten Informationen (z.B. Bankbelege) übermittelt werden, deren Herausgabe noch nicht rechtskräftig bewilligt worden ist. Andernfalls würde der Beizug ausländischer Verfahrensteilnehmer faktisch zu einer Umgehung des Rechtshilfeverfahrens führen.¹⁸

Art. 8 Zeugenaussagen im ersuchten Staat

Die Bestimmung umschreibt das Verfahren, das zu befolgen ist, wenn eine Person als Zeuge im ersuchten Staat einvernommen werden muss. Die Einvernahme erfolgt nach dem Recht des ersuchten Staates. Für die Zeugnisverweigerung kann das Recht des ersuchten und des ersuchenden Staates geltend gemacht werden.

Absatz 1 hält den Grundsatz fest, dass für die Zeugeneinvernahme das Recht des ersuchten Staates massgebend ist. Dies gilt insbesondere für das Zeugnisverweigerungsrecht. Die einvernommene Person kann indessen eine Aussage auch verweigern, wenn das Recht des ersuchenden Staates dies vorsieht.

Die *Absätze 2 und 3* befassen sich mit den Auswirkungen einer Zeugnisverweigerung, die sich auf das Recht des ersuchenden Staates abstützt. Verweigert der Zeuge die Aussage auf Grund des Rechts des ersuchenden Staates, so müssen dessen Behörden dem ersuchten Staat in einem begründeten Entscheid mitteilen, ob die Aussageverweigerung des Zeugen zulässig ist. Die Berufung auf ein Zeugnisverweigerungsrecht darf in keinem Fall rechtliche Sanktionen nach sich ziehen.

¹⁸ Urteil des Bundesgerichts 1A.259/2005 vom 15. Nov. 2005 E. 1.2.

Art. 9–11 Herausgabe von Schriftstücken, Akten, Gegenständen oder Beweismitteln und weiteren Dokumenten

Artikel 9 befasst sich mit dem Kernstück der Rechtshilfe. Dem ersuchenden Staat werden Schriftstücke, Akten, Gegenstände und Beweismittel herausgegeben, die er für ein Strafverfahren verlangt hat. Die Modalitäten der Herausgabe sind Artikel 6 des Rechtshilfeübereinkommens nachgebildet und entsprechen sinngemäss der Regelung in Artikel 74 IRSG.

Die *Artikel 10 und 11* präzisieren den Umfang der Herausgabe in zwei Punkten:

- Der ersuchte Staat kann dem ersuchenden Staat *amtliche Informationen* übermitteln, die allgemein zugänglich sind oder nicht. Auszüge aus Registern und nicht allgemein zugängliche Informationen dürfen nur soweit und in dem Umfang herausgegeben werden, wie der ersuchte Staat solche Dokumente seinen eigenen Justizbehörden abgeben könnte (*Art. 10*).
- Der ersuchte Staat darf auch *Gerichts- oder Untersuchungsakten* herausgeben, wenn diese für ein Untersuchungs- oder Strafverfahren im ersuchenden Staat benötigt werden. Es muss sich dabei um Akten handeln, die ein abgeschlossenes Verfahren betreffen. Akten aus einem hängigen Verfahren dürfen nur mit Zustimmung der Zentralbehörde des ersuchten Staates herausgegeben werden. In der Schweiz ist diese Bewilligung vom Bundesamt für Justiz zu erteilen (*Art. 11*).

Art. 12 Herausgabe von Gegenständen und Vermögenswerten

Bei der Bekämpfung der internationalen Kriminalität ist es zentral, dass nicht nur Beweismittel für die Verfolgung des Täters übermittelt werden. Es müssen auch die deliktisch erworbenen Gegenstände oder Vermögenswerte – das Deliktsgut – möglichst rasch der Verfügungsmacht der Täterschaft entzogen und den Justizbehörden der Vertragspartei übergeben werden, die das Strafverfahren führt. Die Herausgabe des Deliktsguts ist ein weiterer wichtiger Pfeiler der Rechtshilfe, der die Übermittlung der Beweismittel im Sinne der Artikel 9 ff. des Vertrags ergänzt. Die vorgesehene Regelung steht in Einklang mit Artikel 74a IRSG. Sie findet sich auch im Zweiten Zusatzprotokoll zum Rechtshilfeübereinkommen (Art. 12).

Absatz 1 schafft die Grundlage, damit der ersuchte Staat beschlagnahmte Gegenstände und Vermögenswerte, die aus einer strafbaren Handlung herrühren, den Justizbehörden des ersuchenden Staates übergeben kann. Die Bestimmung umfasst sowohl die Instrumente als auch den Ertrag der Straftat. Zum Deliktsgut gehören ausserdem die Ersatzwerte. Über den Verwendungszweck des Deliktsguts im ersuchenden Staat enthält die Bestimmung keine explizite Regelung. Es liegt im Ermessen des ersuchenden Staates, ob er das Deliktsgut einziehen oder den Geschädigten zukommen lassen will. Bevor die Herausgabe erfolgen kann, müssen die Ansprüche von Personen, die gutgläubig Rechte an den beschlagnahmten Gegenständen oder Vermögenswerten erworben haben, befriedigt worden sein.

Absatz 2 hält fest, dass die Herausgabe des Deliktsguts im Regelfall nur möglich ist, wenn der ersuchende Staat einen rechtskräftigen und vollstreckbaren Einziehungsentscheid vorlegt. In Ausnahmefällen kann der ersuchte Staat von dieser Regel abweichen und das Deliktsgut vorher herausgeben. Die Ausnahmeregelung kann zum Tragen kommen, wenn es klare Anhaltspunkte gibt, dass die beschlagnahmten Gegenstände und Vermögenswerte deliktisch erworben worden sind und diese

einwandfrei einer bestimmten Person oder Personengruppe zugeordnet werden können. In einem solchen Fall ist es nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts¹⁹ nicht angezeigt, dass die Schweiz das Deliktsgut dem ersuchenden Staat bis zum Abschluss des Strafverfahrens vorenthält. Die Herausgabe des Deliktsguts kann – wie andere Rechtshilfemassnahmen – an Auflagen geknüpft werden (Art. 80p IRSG).

Art. 13 Beschränkte Verwendung

Diese Bestimmung umschreibt den Spezialitätsgrundsatz, dem die Schweiz in der Rechtshilfe eine grosse Bedeutung zumisst. Er besagt, in welchem Umfang der ersuchende Staat die übermittelten Informationen und Beweismittel verwenden darf. Der Spezialitätsgrundsatz ist in Artikel 67 IRSG verankert und im Vorbehalt der Schweiz zu Artikel 2 Buchstabe b des Rechtshilfeübereinkommens enthalten.

In *Absatz 1* wird der Grundsatz präzisiert. Die auf dem Weg der Rechtshilfe erhaltenen Informationen und Beweismittel dürfen vom ersuchenden Staat nur in Verfahren verwendet werden, die auf die Verfolgung eines rechtshilfefähigen (d.h. eines gemeinrechtlichen) Delikts abzielen. Mit dieser Regelung soll in erster Linie sichergestellt werden, dass die erhaltenen Auskünfte, Dokumente oder Gegenstände im ersuchenden Staat nicht für die Verfolgung fiskalischer Straftaten verwendet werden, ausser wenn ein Abgabebetrag nach schweizerischem Recht²⁰ vorliegt. Die Verwendung für Fiskaldelikte käme einer Umgehung der Rechtshilfe gleich. Das Verwertungsverbot erstreckt sich auch auf Taten, die als politische oder militärische Delikte gelten.

Absatz 2 regelt die Anwendungsmodalitäten des Spezialitätsgrundsatzes:

- Der ersuchende Staat muss die Zustimmung des ersuchten Staates einholen, wenn er die erhaltenen Rechtshilfeakten für einen anderen Zweck bzw. für ein anderes Verfahren verwenden will. In der Schweiz ist das Bundesamt für Justiz für die Erteilung der Zustimmung zuständig.
- In drei Fallkonstellationen kann die Zentralstelle des ersuchenden Staates von der Einholung einer solchen Zustimmung absehen (*Bst. a–c*). Die Liste der aufgeführten Fälle ist abschliessend zu verstehen. Es betrifft Fälle, in denen die übermittelten Auskünfte, Dokumente oder Gegenstände für ein Verfahren verwendet werden, das in einem engen Zusammenhang mit dem Strafverfahren steht, für das bereits Rechtshilfe gewährt wurde. Es geht jeweils um den gleichen Sachverhalt und betrifft gemeinrechtliche Straftaten, für welche die Rechtshilfe zulässig ist. Die Zustimmung des ersuchten Staates wäre hier eine reine Formsache, weil die Rechtshilfeakten oder Gegenstände schon im ersuchenden Staat sind und sich die Frage des Schutzes des Geheimbereichs nicht mehr stellt.

Art. 14 Vertraulichkeit

Die Bestimmung, auf die vor allem Mexiko Wert legte, gibt den Vertragsparteien die Möglichkeit zu verlangen, dass die Rechtshilfeersuchen und die Vollzugsakten

¹⁹ BGE 131 II 169 E. 6 (Rechtshilfe an Nigeria): Es liegt nicht im Interesse der Schweiz, kriminelle Vermögenswerte zu horten.

²⁰ Siehe dazu Art. 3 Abs. 3 IRSG (SR 351.1).

in bestimmten Fällen vertraulich behandelt werden (*Abs. 1*). Sie regelt, unter welchen Bedingungen die Vertraulichkeit beachtet werden muss (*Abs. 2*). Die Regelung lehnt sich an Artikel 33 des Geldwäschereübereinkommens²¹ an.

Die Umsetzung dieser Bestimmung richtet sich nach dem innerstaatlichen Recht. In der Schweiz ist die vertrauliche Behandlung von Rechtshilfeersuchen nur in Ausnahmefällen zulässig (Art. 80*n* Abs. 1 IRSG). Diese Massnahme zielt darauf ab, die Geheimhaltung des ausländischen Strafverfahrens nicht zu gefährden. Ein Verschwiegenheitsgebot kann sich beispielsweise bei drohender Kollusionsgefahr rechtfertigen. Die Massnahme muss sich am Grundsatz der Verhältnismässigkeit ausrichten und ist zeitlich zu befristen.²²

2.3 Titel III: Zustellung und Erscheinen

Art. 15–18 Zustellung von Verfahrensurkunden und Gerichtsentscheidungen; Erscheinen von Zeugen, Sachverständigen und Beschuldigten

Die Bestimmungen über die Zustellung von Verfahrensurkunden und Gerichtsentscheidungen sowie über die Vorladung von Zeugen und Sachverständigen decken sich weitgehend mit der Regelung im Rechtshilfeübereinkommen (Art. 7–10, 12). Es gibt in folgenden Punkten Abweichungen:

Art. 15

Die *Vorladung* an eine im ersuchenden Staat verfolgte Person, die sich im ersuchten Staat aufhält, muss spätestens 45 Tage vor dem für das Erscheinen festgesetzten Zeitpunkt bei der Zentralbehörde des ersuchten Staates eintreffen (*Abs. 4*). Diese Frist beträgt im Verkehr mit den Mitgliedstaaten des Rechtshilfeübereinkommens 30 Tage.²³ Sie hat sich im Verkehr mit aussereuropäischen Staaten als zu kurz erwiesen. Die vorgesehene 45-tägige Frist findet sich beispielsweise auch in den Rechtshilfeverträgen mit Brasilien²⁴ und Argentinien²⁵.

Art. 16

Die *Entschädigungsmodalitäten*, die für die Einvernahme der Zeugen und Sachverständigen gelten, sind aus systematischen Gründen in *Absatz 4* geregelt und figurieren nicht in einem separaten Artikel wie im Rechtshilfeübereinkommen.

Art. 18

Die Regelung über das *freie Geleit* wurde im Interesse der vorgeladenen Person ergänzt. So darf die vorgeladene Person im ersuchenden Staat weder als Angeschuldigter noch als Zeuge oder Sachverständiger zu einer Aussage in einem anderen

²¹ Übereinkommen vom 8. Nov. 1990 über Geldwäscherei sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten (SR **0.311.53**).

²² Siehe dazu BGE **131 I** 425, E. 5 f.

²³ Siehe Erklärung der Schweiz zu Art. 7 Abs. 3 des Rechtshilfeübereinkommens (SR **0.351.1**).

²⁴ Art. 14 Abs. 4

²⁵ Art. 14 Abs. 4

Verfahren angehalten werden. Eine Befragung der vorgeladenen Person ausserhalb des Verfahrens, das dem Rechtshilfeersuchen zu Grunde liegt, ist nur mit Zustimmung der betroffenen Person zulässig (*Abs. 3*).

Die vorgeladene Person geniesst im ersuchenden Staat eine 30-tägige Schutzfrist vor Verfolgung und Freiheitsbeschränkung. Das freie Geleit wegen einer Handlung oder Verurteilung aus der Zeit vor der Abreise aus dem ersuchten Staat erlischt nach 30 Tagen, nachdem ein Verlassen des ersuchenden Staates möglich gewesen wäre (*Abs. 4*). Die Schutzfrist für die vorgeladene Person ist länger als im Verkehr mit europäischen Staaten, wo sie 15 Tage beträgt. Eine längere Frist drängte sich mit diversen aussereuropäischen Staaten auf.²⁶

Art. 19 Zeugenaussage im ersuchenden Staat

Die Bestimmung regelt – als Gegenstück zu Artikel 8 – den Fall, dass ein Zeuge, der sich im ersuchten Staat aufhält, im ersuchenden Staat einvernommen werden soll.

Absatz 1 stellt klar, dass die als Zeuge einvernommene Person nicht zur Aussage oder zur Herausgabe von Beweismitteln verpflichtet ist, wenn ihr ein Zeugnisverweigerungsrecht zusteht. Die Zeugnisverweigerung kann sich auf das Recht des ersuchenden oder des ersuchten Staates abstützen. In diesem Fall darf weder die Aussage noch die Herausgabe der Beweismittel mit Zwang durchgesetzt werden.

Absatz 2 befasst sich mit den Modalitäten der Zeugenbefragung.

Art. 20 Zeitweilige Überführung inhaftierter Personen

Die Bestimmung ist Artikel 11 des Rechtshilfeübereinkommens nachgebildet. Sie wird durch einen *Absatz 4* über die Anrechnung der Freiheitsentziehung ergänzt. Der ersuchte Staat muss die Haftzeit, welche die Person im ersuchenden Staat verbracht hat, berücksichtigen und auf die Dauer ihrer Untersuchungshaft und Strafe anrechnen. Dieser Zusatz liegt im Interesse der überführten Person und geht auf eine Regelung in anderen Rechtshilfeverträgen zurück.²⁷

Art. 21 Einvernahme per Videokonferenz

Die Entwicklung auf dem Gebiet der Telekommunikationstechnologie öffnet für die Strafverfolgung neue Möglichkeiten. Sie erlaubt insbesondere, Personen über eine direkte Videoverbindung im Aufenthaltsstaat einzuvernehmen, ohne dass sie sich persönlich in die andere Vertragspartei begeben müssen. Artikel 21 regelt, unter welchen Voraussetzungen Zeugen und Sachverständige und in gewissen Fällen auch beschuldigte oder angeklagte Personen per Videokonferenz einvernommen werden dürfen. Die Einvernahme per Videokonferenz ist auf die Fälle beschränkt, in denen ein Erscheinen der Person zu einer Einvernahmen im ersuchenden Staat nicht zweckmässig oder nicht möglich ist (*Abs. 1*). Das Verfahren ist an klare Voraussetzungen gebunden, welche die Einhaltung der Menschenrechte sicherstellen sollen: Die Einvernahme per Videokonferenz darf im ersuchten Staat nicht gegen

²⁶ Z.B. Art. 19 Abs. 3 des Rechtshilfevertrags mit den Philippinen (SR **0.351.964.5**) oder Art. 18 Abs. 3 des Rechtshilfevertrags mit Brasilien bzw. Argentinien.

²⁷ Z.B. Art. 21 Abs. 4 des Rechtshilfevertrags mit den Philippinen (SR **0.351.964.5**), Art. 20 Abs. 4 des Rechtshilfevertrags mit Brasilien oder Art. 20 Abs. 5 des Rechtshilfevertrags mit Argentinien.

rechtsstaatliche Grundsätze verstossen (*Abs. 2*). Die elementaren Verfahrensgrundsätze müssen gewährleistet sein (*Abs. 5*).

Die *Absätze 1–7* befassen sich mit der *Einvernahme von Zeugen und Sachverständigen* per Videokonferenz. Sie umschreiben die Bedingungen und regeln das Verfahren:

- Eine Vertragspartei kann um eine Einvernahme per Videokonferenz ersuchen, wenn es der Person, die einvernommen werden soll, nicht möglich ist, in diese Vertragspartei zu reisen oder wenn ihre Einvernahme dort nicht zweckmässig ist (*Abs. 1*). Denkbar ist dies in Fällen, in denen eine Kollusions- oder Fluchtgefahr, der Gesundheitszustand oder das Alter der Person oder Gründe des Zeugenschutzes einer Einvernahme im ersuchenden Staat entgegenstehen. Die Bestimmung könnte auch zur Anwendung kommen, wenn die einzuvernehmende Person im ersuchenden Staat eine Strafverfolgung befürchten muss und sich deshalb ins Ausland abgesetzt hat. Möglich wäre auch, dass der Zeuge oder Sachverständige im ersuchten Staat an einem anderen Verfahren mitwirken muss. Für eine Einvernahme per Videokonferenz könnte zudem sprechen, dass gegen einen Zeugen, der in einer Vertragspartei inhaftiert ist, ein Auslieferungsverfahren zu Gunsten eines Drittstaates läuft.
- Der ersuchte Staat ist verpflichtet, die verlangte Einvernahme per Videokonferenz durchzuführen, sofern diese Form der Einvernahme im konkreten Fall den Grundprinzipien seiner Rechtsordnung nicht zuwiderläuft und die technischen Voraussetzungen erfüllt sind (*Abs. 2*). Ist die Schweiz ersuchter Staat, so bedeutet dies konkret, dass beim Einsatz der Videokonferenz das Recht auf einen fairen Prozess beachtet werden muss. Die Einvernahme von Zeugen oder Sachverständigen per Videokonferenz darf indessen nicht einzig mit der Begründung abgelehnt werden, das Recht des ersuchten Staates sehe dies nicht vor, oder gewisse Detailvoraussetzungen für die Einvernahme seien nach seinem innerstaatlichen Recht nicht gegeben. Eine fehlende technische Vorrichtung ist kein genügender Ablehnungsgrund, vorausgesetzt der ersuchende Staat kann die erforderliche technische Ausrüstung zur Verfügung stellen.
- Im Ersuchen muss dargelegt werden, weshalb das persönliche Erscheinen der einzuvernehmenden Person im konkreten Fall vor den Behörden des ersuchenden Staates nicht zweckmässig oder nicht möglich ist (*Abs. 3*). Der ersuchte Staat hat den Entscheid über die Ablehnung der verlangten Anhörung zu begründen.
- Wird die Einvernahme per Videokonferenz gutgeheissen, so muss der ersuchte Staat die einzuvernehmende Person ordnungsgemäss vorladen (*Abs. 4*). Mit dieser Vorladungspflicht soll sichergestellt werden, dass alle geeigneten Massnahmen vorgekehrt werden, um das Erscheinen der betreffenden Person zur Videokonferenz zu ermöglichen.
- Bei der Durchführung der Videokonferenz sind *zentrale Verfahrensregeln* zu beachten (*Abs. 5*). Die Einvernahme muss sich an den Grundprinzipien der Rechtsordnung des ersuchten Staates ausrichten (*Bst. a*). Die zuständige Justizbehörde dieses Staates nimmt an der Einvernahme teil und hat alle notwendigen Vorkehrungen zu treffen, damit die Rechtsvorschriften dieses Staates eingehalten werden. Bei Missachtung solcher Rechtsgrundsätze

muss die Justizbehörde sofort einschreiten und jede unredliche oder unkorrekte Beeinflussung der Einvernahme durch die ersuchende Justizbehörde unterbinden (z.B. durch Ausschalten der Mikrophone, Abbrechen der Verbindung).

Für die Einvernahme sind zwei Optionen möglich: Die Person wird über die Videoverbindung direkt von den Justizbehörden des ersuchenden Staates einvernommen, oder die Einvernahme erfolgt unter derer Leitung. Anwendbar ist in beiden Fällen das Recht des ersuchenden Staates (*Bst. c*). Die einzuvernehmende Person muss in beiden Fällen über die gleichen Rechte verfügen, die sie hätte, wenn sie für die Einvernahme in den ersuchenden Staat gereist wäre.

Wie bei einer klassischen Einvernahme, kann der einzuvernehmenden Person im Bedarfsfall ein Dolmetscher zur Verfügung gestellt werden (*Bst. d*). Es sind auch Massnahmen zu ihrem Schutz möglich (*Bst. b*).

Für das Zeugnisverweigerungsrecht gelten dieselben Regeln wie bei einer klassischen Einvernahme (*Bst. e*). Verweigert ein Zeuge die Aussage oder macht er eine Falschaussage, so kommen die gleichen Regeln zur Anwendung, die im Rahmen eines innerstaatlichen Verfahrens gelten würden (*Abs. 7*).

Absatz 8 lässt unter gewissen Bedingungen die *Einvernahme beschuldigter oder angeklagter Personen* per Videokonferenz zu:

- Die ersuchende und die ersuchte Justizbehörde haben sich über die Einvernahmemethode und die Modalitäten der Durchführung geeinigt.
- Die getroffene Vereinbarung steht im Einklang mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften beider Vertragsparteien und den einschlägigen internationalen Vereinbarungen wie dem UNO Pakt II.
- Die beschuldigte oder angeklagte Person ist mit der Einvernahme einverstanden.

Im Unterschied zur Zeugen- und Sachverständigeneinvernahme ist der ersuchte Staat nicht verpflichtet, eine beschuldigte oder angeklagte Person per Videokonferenz einzuvernehmen, auch wenn die betroffene Person der Anhörung zustimmt. Die Entscheidung, ob und in welcher Form eine solche Einvernahme durchgeführt wird, fällt in die Zuständigkeit der Zentralbehörde des ersuchten Staates.

Vorlage für die Bestimmung ist Artikel 9 des Zweiten Zusatzprotokolls zum Rechtshilfeübereinkommen. Eine ähnliche Regelung wurde u.a. in die Rechtshilfeverträge mit den Philippinen²⁸, mit Brasilien²⁹ und Argentinien³⁰ aufgenommen. Terminologische Abweichungen sind auf das mexikanische Rechtssystem zurückzuführen.

²⁸ Art. 22 (SR 0.351.964.5)

²⁹ Art. 21

³⁰ Art. 21

2.4

Titel IV: Strafregister und Austausch von Strafnachrichten

Art. 22 Strafregister und Austausch von Strafnachrichten

Die Bestimmung verpflichtet die Vertragsparteien zur Übermittlung von Informationen aus dem Strafregister. In Anlehnung an Artikel 13 und 22 des Rechtshilfeübereinkommens müssen sie der anderen Vertragspartei auf Ersuchen Auskünfte aus ihrem Strafregister erteilen und einander regelmässig über die strafrechtlichen Entscheidungen unterrichten, die gegen ihre Staatsangehörige ergangen sind.

Absatz 1 betrifft Informationen, die im Zusammenhang mit einem Strafverfahren verlangt werden. Der Umfang der Auskünfte, die der ersuchte Staat geben muss, entspricht dem, was er seinen Behörden im Rahmen eines innerstaatlichen Verfahrens liefern müsste.

Absatz 2 lässt auch eine Übermittlung von Auszügen aus dem Strafregister für nicht strafrechtliche Zwecke zu. Denkbar sind Zivilverfahren oder Verwaltungsverfahren mit zivilrechtlichem Aspekt. Massgebend für die Übermittlung sind die jeweiligen innerstaatlichen Vorschriften. In der Schweiz ist die Abgabe von Strafregisterauszügen an das Ausland in Artikel 24 der Verordnung vom 1. Dezember 1999³¹ über das automatisierte Strafregister geregelt.

Absatz 3 befasst sich mit der automatischen Mitteilung der strafrechtlichen Entscheidungen, die gegen einen Staatsangehörigen der anderen Vertragspartei ergangen sind. Die jährliche Informationspflicht der Vertragsparteien ist auf die Eintragungen beschränkt, die im Strafregister figurieren. Aus der Bestimmung kann keine Verpflichtung zur Abgabe vollständiger Urteile abgeleitet werden.

2.5

Titel V: Verfahren

Art. 23–29 Zentralbehörde; Übermittlungswege; Inhalt und Ausführung des Ersuchens; Beglaubigung; Sprache; Kosten

Die Modalitäten des Rechtshilfeverfahrens sind weitgehend gleich geregelt wie in anderen Rechtshilfeverträgen.³² Sie gehen auf Bestimmungen im Rechtshilfeübereinkommen (Art. 14–17 und 20) und in dessen Zweitem Zusatzprotokoll (Art. 4 und 5) zurück. Zu den wesentlichen Bestimmungen gehören:

Art. 23 und 26

In jedem Staat ist eine *Zentralbehörde* für die Übermittlung der Rechtshilfeersuchen zuständig. Diese dient als Anlaufstelle für die nationalen Rechtshilfebehörden und ist für die Vorprüfung der Ersuchen verantwortlich. Sie koordiniert die Ausführung der Rechtshilfeersuchen. Die Zentralbehörde hat zudem eine Vermittlungsfunktion, wenn zwischen ersuchender und ersuchter Behörde Schwierigkeiten oder Missverständnisse über den Umfang der Zusammenarbeit entstehen oder ein Ersuchen

³¹ SR 331

³² Z.B. Art. 23 ff. des Rechtshilfevertrags mit den Philippinen (SR 0.351.964.5), Brasilien oder Argentinien.

ergänzungsbedürftig ist. In der Schweiz obliegen diese Aufgaben dem Bundesamt für Justiz. Sie lassen sich aus den gesetzlich vorgesehenen Prüfungs-, Übermittlungs- und Kontrollfunktionen ableiten (z.B. Art. 17 Abs. 2–4, 29 oder 78 ff. IRSG). Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch die Entscheidbefugnis des Bundesamtes für Justiz im Rahmen von Artikel 79a IRSG. Danach kann das Bundesamt in gewissen Fällen selber über die Ausführung eines Rechtshilfeersuchens befinden. Diese richtet sich nach den einschlägigen Bestimmungen des IRSG und nach dem massgebenden Verfahrensrecht der Kantone und des Bundes.

Art. 27

Die *Befreiung von der Beglaubigungspflicht* stellt vor allem im Verkehr mit latein-amerikanischen Staaten einen wichtigen Fortschritt dar, weil diese Länder den prozessualen Formalitäten einen grossen Wert beimessen. Nach der vereinbarten Regelung werden die in der Schweiz erhobenen und über das Bundesamt für Justiz übermittelten Beweismittel in Mexiko ohne zusätzliche Erklärung oder Beglaubigungsnachweise zum Beweis zugelassen. Diese Regelung soll der Vereinfachung und Beschleunigung des Rechtshilfeverfahrens dienen. Sie gilt auch für die Akten, die im Rahmen einer Anzeige nach Artikel 31 übermittelt werden.

Art. 28 (in Verbindung mit Art. 32)

Rechtshilfeersuchen sind in der *Sprache* des ersuchten Staates abzufassen. Ist die Schweiz ersuchter Staat, so muss ein mexikanisches Rechtshilfeersuchen in eine der drei Amtssprachen übersetzt werden, die das Bundesamt für Justiz als Zentralbehörde fallweise bestimmt. Die Übersetzungspflicht obliegt jeweils dem ersuchenden Staat. Sie gilt auch für die Vollzugsakten.

Eine Übersetzungspflicht besteht ebenfalls für die unaufgeforderte Übermittlung von Beweismitteln und Informationen sowie für die Anzeigen zum Zweck der Strafverfolgung und der Einziehung nach Artikel 32. Von der Übersetzung ausgenommen sind die Begleitdokumente.

Art. 29

Die *Kostenregelung* entspricht dem, was im Bereich der internationalen Rechtshilfe üblich ist: Rechtshilfe wird in der Regel unentgeltlich geleistet. Ausnahmen sind nur in den Fällen möglich, die im Vertrag ausdrücklich erwähnt werden.

2.6

Titel VI: Unaufgeforderte Übermittlung und Anzeigen zum Zweck der Strafverfolgung und der Einziehung

Art. 30 Unaufgeforderte Übermittlung von Beweismitteln und Informationen

Im Rahmen der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität hat sich gezeigt, dass die Behörden eines Staates im Lauf der Ermittlungen oft zu Informationen gelangen, die auch für die Justizbehörden der anderen Vertragspartei von Bedeutung sein können. In diesen Fällen liegt es im Interesse der Strafverfolgung,

dass die gesammelten Informationen oder Beweismittel der anderen Vertragspartei unter bestimmten Voraussetzungen übergeben werden können, ohne dass ein Rechtshilfeersuchen gestellt wird. Ein frühzeitiger und rascher Informationsaustausch kann im Kampf gegen die Kriminalität eine entscheidende Rolle spielen. Die Vertragsbestimmung lehnt sich an Artikel 11 des Zweiten Zusatzprotokolls zum Rechtshilfeübereinkommen an. Sie findet sich auch in den jüngsten Rechtshilfeverträgen³³ der Schweiz. Vorläufer für diese Regelung war Artikel 10 des Geldwäschereübereinkommens.³⁴

Absatz 1 umschreibt die Voraussetzungen, unter denen die unaufgeforderte Übermittlung von Auskünften ausserhalb eines Rechtshilfeverfahrens zulässig ist. Die Übermittlung der Auskünfte muss der andern Vertragspartei dazu dienen, ein Rechtshilfeersuchen zu stellen (*Bst. a*), ein Strafverfahren zu eröffnen (*Bst. b*) oder eine hängige Strafuntersuchung zu erleichtern (*Bst. c*). Die Bestimmung ist nur für Beweismittel und Informationen anwendbar, die eine Vertragspartei im Rahmen eines eigenen Ermittlungsverfahrens erhoben hat. Der Informationsaustausch muss über die Zentralbehörde und im Rahmen des innerstaatlichen Rechts erfolgen. Da es sich um eine Kann-Vorschrift handelt, besteht für die Vertragsparteien keine Verpflichtung, diese Bestimmung anzuwenden.

Absatz 2 räumt der übermittelnden Zentralbehörde die Möglichkeit ein, die Verwendung der Beweismittel und Informationen einzuschränken. Sie kann die Verwendung der Auskünfte an Bedingungen knüpfen, die in ihrem Recht vorgesehen sind. Diese Bedingungen sind für die Behörden der empfangenden Vertragspartei verbindlich.

Art. 31 Anzeigen zum Zweck der Strafverfolgung und der Einziehung

Die Bestimmung schafft die Grundlage, damit Straftaten, die eine Vertragspartei nicht selber verfolgen kann, nicht ohne Folge bleiben. Für diese Fallkonstellation gibt *Absatz 1* einer Vertragspartei die Möglichkeit, die andere Vertragspartei um Eröffnung eines Strafverfahrens zu ersuchen und ihr die entsprechenden Beweismittel zu liefern. Dieses Vorgehen drängt sich dann auf, wenn eine Vertragspartei konkrete Anhaltspunkte hat, dass eine Straftat verübt worden ist, und sie nicht in der Lage ist, ein Strafverfahren einzuleiten. Dies kann der Fall sein, wenn eine Person, die in einer Vertragspartei straffällig geworden ist, nach der Tat in die andere Vertragspartei flieht und anschliessend nicht ausgeliefert werden kann (z.B. wegen ihrer Staatszugehörigkeit). Denkbar ist auch, dass eine Vertragspartei konkrete Hinweise hat, dass gegen einen ihrer Staatsangehörigen in der anderen Vertragspartei eine Straftat verübt worden ist und sie den Täter nicht selber ins Recht fassen kann, weil eine Auslieferung nicht möglich ist.

Die Bestimmung ist auch anwendbar, wenn eine Vertragspartei Anhaltspunkte hat, dass sich im andern Staat Vermögenswerte oder Gegenstände befinden, die aus einer strafbaren Handlung stammen. In dieser Situation kann die andere Vertragspartei um Einziehung des Deliktsguts ersucht werden.

³³ Art. 15 des Rechtshilfevertrags mit den Philippinen (SR **0.351.964.5**), Art. 29 des Rechtshilfevertrags mit Brasilien oder Art. 30 des Rechtshilfevertrags mit Argentinien.
³⁴ SR **0.311.53**

Absatz 2 schafft für die Vertragspartei, die eine Anzeige nach dieser Bestimmung erhält, eine Informationspflicht. Ihre Zentralbehörde muss der andern Vertragspartei mitteilen, welche Folge der Anzeige gegeben wurde, und im Bedarfsfall eine Kopie des Entscheides zustellen. Aus der Bestimmung kann indessen keine Verpflichtung zur Einleitung einer Strafverfolgung oder zur Einziehung abgeleitet werden.

Die Anzeige und die übermittelten Beweismittel sind in Anlehnung an Artikel 27 von der Beglaubigungspflicht befreit (*Abs. 3*).

2.7 Titel VII: Schlussbestimmungen

Art. 33–35 Andere Vereinbarungen oder Rechtsinstrumente; Beilegung von Streitigkeiten; Inkrafttreten und Beendigung

Die Schlussbestimmungen enthalten die üblichen Klauseln. *Artikel 33* klärt das Verhältnis zwischen dem Vertrag und anderen internationalen oder nationalen Rechtsvorschriften. *Artikel 34* regelt das Verfahren, das bei Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung oder Anwendung des Vertrags zu beschreiten ist. *Artikel 35* beschreibt das Verfahren für das Inkrafttreten und die Beendigung des Vertrags. Hier wurde die Terminologie mit Rücksicht auf das mexikanische Recht teilweise leicht abgeändert.

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen für Bund und Kantone

Der Vertrag begründet für die Schweiz neue Verpflichtungen. Dies gilt in besonderem Mass für das Bundesamt für Justiz, das als Zentralbehörde den Rechtshilfeverkehr von und nach Mexiko sicherstellen muss.

Das Ausmass des Arbeitsanfalls, der zusätzlich auf die schweizerischen Rechtshilfebehörden zukommt, hängt von der Anzahl und der Komplexität der Rechtshilfefälle ab. Aufgrund der heutigen Einschätzung dürfte der Vertrag für den Bund keinen finanziellen Mehraufwand oder zusätzlichen Personalbedarf zur Folge haben.

In Bezug auf die Kantone kann je nach Umfang der Ersuchen und Aufwand, der für die Erledigung notwendig ist, eine Mehrbelastung einzelner kantonaler Rechtshilfebehörden nicht völlig ausgeschlossen werden.

3.2 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Der Vertrag wird insofern einen positiven Einfluss auf den schweizerischen Finanzplatz haben, als er die Zusammenarbeit mit Mexiko bei der Aufdeckung und Verfolgung von Wirtschaftsdelikten, Korruption sowie des Handels mit Menschen und Drogen erleichtert. Damit wird der Wirtschaftsstandort Schweiz gestärkt.

4 **Legislaturplanung**

Die Vorlage ist im «Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007»³⁵ nicht angekündigt. Sie figuriert indessen im Bericht «Die Ziele des Bundesrats im Jahr 2006»³⁶. Eine verbesserte internationale Justizzusammenarbeit trägt wesentlich zur Verbrechensbekämpfung bei und stärkt dadurch die innere Sicherheit. Dieses Anliegen gehört zu den Zielen der Legislatur 2003–2007. Die internationale Zusammenarbeit ist ein wichtiges Element der Sicherheitsinteressen der Schweiz. Die Gewährleistung der Sicherheit gehört seit jeher zu einem zentralen Bestandteil der schweizerischen Politik, wie dies der Bundesrat im Bericht «Sicherheit durch Kooperation» vom 7. Juni 1999³⁷ dargelegt hat. Der Rechtshilfevertrag mit Mexiko liegt auf der Linie der bundesrätlichen Strategie und dient der Umsetzung der schweizerischen Sicherheitspolitik.

5 **Verhältnis zum europäischen Recht**

Die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und den Mitgliedstaaten des Europarats bei der Aufdeckung und Verfolgung strafbarer Handlungen ist im Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen und in dessen Zweitem Zusatzprotokoll geregelt. Ergänzend finden bilaterale Verträge Anwendung, welche die Schweiz mit vier Nachbarstaaten abgeschlossen hat.³⁸ Weitere Instrumente des Europarats wie das Übereinkommen über Geldwäscherei sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten oder das Übereinkommen über die Korruption regeln die Rechtshilfe für spezifische Bereiche oder Deliktsarten.

Der Rechtshilfevertrag zwischen der Schweiz und Mexiko in Strafsachen übernimmt alle wesentlichen Grundsätze des Rechtshilfeübereinkommens und enthält Neuerungen, die in anderen rechtshilfelevanten Instrumenten des Europarats eingeführt wurden. Der Vertrag steht demzufolge im Einklang mit dem europäischen Recht.

6 **Rechtliche Aspekte**

6.1 **Verfassungsmässigkeit**

Nach Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV) ist der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig. Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge fällt damit in seine Zuständigkeit. Der Bundesrat unterzeichnet die völkerrechtlichen Verträge mit ausländischen Staaten und unterbreitet diese der Bundesversammlung zur Genehmigung (Art. 184 Abs. 2 BV). Gemäss Artikel 166 Absatz 2 BV ist die Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen Sache der Bundesversammlung.

³⁵ BBl 2004 1149

³⁶ Bericht vom 23. November 2005, Ziel 17. Der Bericht ist im Internet veröffentlicht unter <http://www.admin.ch/ch/d/cf/rg/plan.html>.

³⁷ BBl 1999 7657

³⁸ Verträge zur Ergänzung des Rechtshilfeübereinkommens bestehen mit Deutschland (SR 0.351.913.61), Österreich (SR 0.351.916.32), Frankreich (SR 0.351.934.92) und Italien (SR 0.351.945.41).

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie unbefristet und unkündbar sind (Ziff. 1), den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen (Ziff. 2), wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Ziff. 3).

Beim Rechtshilfevertrag mit Mexiko sind die zwei ersten Voraussetzungen nicht gegeben: Nach Artikel 35 Absatz 3 ist der Vertrag kündbar. Er sieht auch nicht den Beitritt zu einer internationalen Organisation vor.

Es bleibt zu prüfen, ob die dritte Voraussetzung erfüllt ist, d.h. ob der Vertrag wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthält oder ob dessen Umsetzung den Erlass eines Bundesgesetzes erfordert. Nach Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002³⁹ sind unter rechtsetzenden Normen jene Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Als wichtig gelten Bestimmungen, die auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssen.

Der mit Mexiko abgeschlossene Rechtshilfevertrag enthält wichtige rechtsetzende Bestimmungen. Er begründet für die Vertragsparteien die Verpflichtung, einander eine möglichst umfassende Rechtshilfe zu gewähren. Diese Verpflichtung hat auch Auswirkungen auf die Rechte und Pflichten von Einzelpersonen. Ausserdem verleiht der Vertrag den mit seiner Anwendung beauftragten Behörden entsprechende Kompetenzen. Diese Bestimmungen müssen als wichtig angesehen werden, da sie gemäss Artikel 164 Absatz 1 BV nur in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden könnten, wenn sie auf nationaler Ebene erlassen werden müssten. Demzufolge untersteht der Genehmigungsbeschluss der Bundesversammlung gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV dem fakultativen Referendum für völkerrechtliche Verträge.

6.2 Vernehmlassung

Beim vorliegenden Vertrag wurde im Sinne von Artikel 2 des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005⁴⁰ auf eine Vernehmlassung verzichtet. Der Inhalt des Vertrages stimmt im Wesentlichen mit jenem bereits abgeschlossener Verträge überein. Er geht weder über die Vorgaben des Rechtshilfegesetzes hinaus, noch weicht er substantiell von den bilateralen oder multilateralen Übereinkommen ab, welche die Schweiz in der Vergangenheit abgeschlossen hat. Der Vertrag mit Mexiko baut das Vertragsnetz im Bereich der Rechtshilfe in Strafsachen vielmehr weiter aus und setzt damit die bundesrätliche Politik fort, die schweizerischen Sicherheitsinteressen durch vernetzte internationale Kooperation zu wahren. Bei keinem der früheren Verträge wurde die politische Akzeptanz in Zweifel gezogen; Gründe, weswegen es sich im vorliegenden Falle des Rechtshilfevertrages mit Mexiko anders verhalten sollte, sind keine ersichtlich.

³⁹ SR 171.10

⁴⁰ SR 172.061