

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 96/2021

Sitzung vom 16. Juni 2021

637. Anfrage (Umgang mit Rechtshilfeersuchen in politisch brisanten Fällen)

Kantonsrat Davide Loss, Thalwil, sowie die Kantonsrätinnen Angie Romero, Zürich, und Andrea Gisler, Gossau, haben am 29. März 2021 folgende Anfrage eingereicht:

Die internationale Zusammenarbeit im Rahmen der Rechtshilfe ist grundsätzlich zu begrüessen. Im Fall von prekären Rechtsstaaten wie Russland kann die Gewährung von Rechtshilfe jedoch negative Konsequenzen für politisch Verfolgte haben.

Gemäss Art. 2 lit. b des Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. März 1981 (Rechtshilfegesetz, IRSG, SR 351.1), wird einem Ersuchen um Zusammenarbeit in Strafsachen nicht entsprochen, wenn Gründe für die Annahme bestehen, dass das Verfahren im Ausland durchgeführt wird, um eine Person wegen ihrer politischen Anschauungen, wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder aus Gründen der Rasse, Religion oder Volkszugehörigkeit zu verfolgen oder zu bestrafen. Dessen ungeachtet hat die Vergangenheit gezeigt, dass sich die Staatsanwaltschaften in der Schweiz bei politisch heiklen Fällen regelmässig schwertun – wie ein Fall im Kanton Zürich zeigt. So behandelt die Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich aktuell ein Rechtshilfegesuch der Russischen Föderation gegen Yaroslav Alekseev. Letzterer ist ein bekannter Unterstützer von Alexei Nawalny, der für seinen Kampf gegen Korruption in Russland international bekannt ist, dafür fast einem Giftmordanschlag zum Opfer fiel und zurzeit in Russland aus politischen Gründen inhaftiert ist.

Andere Staaten sind zum Schluss gekommen, dass Russland Yaroslav Alekseev und andere Mitstreiterinnen und Mitstreiter von Alexei Nawalny aus politischen Gründen verfolgt werden. In der Schweiz findet diese politische Komponente bei Beurteilung von Rechtshilfeersuchen durch die Staatsanwaltschaften höchstens dann Gehör, wenn der Fall in der Öffentlichkeit diskutiert wird und das Bundesamt für Justiz oder das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten involviert werden.

Wir bitten den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Welche Massnahmen trifft die Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich, um sicherzustellen, dass bei der Rechtshilfe, namentlich auch bei spontanen Rechtshilfeübermittlungen, Art. 2 IRSG ausreichend berücksichtigt wird?
2. Wie geht die Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich bei der Bearbeitung von Fällen mit politischem Hintergrund konkret vor? Sind automatisierte Prozesse zur Prüfung von politischen Komponenten vorgesehen? Vollzieht die Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich eine Due Diligence-Prüfung im Fall von Rechtshilfegesuchen aus autoritären Staaten oder Staaten mit dysfunktionalen Rechtssystemen? Wie wird konkret abgeklärt, ob Staaten als autoritär gelten müssen oder ein dysfunktionales Rechtssystem haben?
3. Ist bei der Beurteilung von Rechtshilfeersuchen ein Einbezug von politischen Instanzen oder der Oberstaatsanwaltschaft vorgesehen, wenn die Anwendung von Art. 2 IRSG zur Diskussion steht, oder obliegt dies im Einzelfall den bearbeitenden Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich?
4. Hat die Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich die Kompetenz, Rechtshilfeersuchen aufgrund politisch motivierter Verfolgung abzulehnen, und wird diese Kompetenz in der Praxis auch tatsächlich wahrgenommen? Wenn ja, wie häufig wurden in den letzten fünf Jahren Rechtshilfeersuchen von der Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich in Anwendung von Art. 2 IRSG abgewiesen?
5. Wie schützt sich die Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich vor politischer Einflussnahme aus autoritären Staaten oder Staaten mit dysfunktionalen Rechtssystemen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Davide Loss, Thalwil, Angie Romero, Zürich, und Andrea Gisler, Gossau, wird wie folgt beantwortet:

Die Schweiz ist gestützt auf verschiedene internationale Verträge und bilaterale Abkommen grundsätzlich verpflichtet, anderen Staaten Rechtshilfe im Strafrecht zu leisten. Dies entspricht namentlich der Wahrung des Prinzips der Gegenseitigkeit: Will die Schweiz in eigenen Strafuntersuchungen mit anderen Staaten zusammenarbeiten und dort Beweise erheben lassen, so ist sie grundsätzlich verpflichtet, diese Möglichkeit anderen Staaten hier ebenfalls einzuräumen. Einem Ersuchen um Zusammenarbeit in Strafsachen darf aber namentlich dann nicht entspro-

chen werden, wenn Gründe für die Annahme bestehen, dass ein Strafverfahren im Ausland durchgeführt wird, um eine Person wegen ihrer politischen Anschauungen, wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder aus Gründen der Rasse, Religion oder Volkszugehörigkeit zu verfolgen oder zu bestrafen (Art. 2 Bst. b Bundesgesetz vom 20. März 1981, über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen [Rechtshilfegesetz, IRSG; SR 351.1]). Nach Art. 67a IRSG kann eine Strafverfolgungsbehörde Beweismittel, die sie für ihre eigene Strafuntersuchung erhoben hat, unaufgefordert an eine ausländische Strafverfolgungsbehörde übermitteln, wenn diese Übermittlung aus ihrer Sicht geeignet ist, um ein Strafverfahren einzuleiten oder eine hängige Strafuntersuchung zu erleichtern. Sofern mit dem entsprechenden Staat keine staatsvertragliche Vereinbarung besteht, ist für eine solche Übermittlung die Zustimmung des Bundesamtes für Justiz erforderlich.

Zu Frage 1:

Das Bundesamt für Justiz und die Staatsanwaltschaft III, Abteilung D, als kantonale Vollzugsbehörde prüfen von Amtes wegen, ob Ausschlussgründe für die Rechtshilfe, namentlich nach Art. 2 Bst. b IRSG, vorliegen. Bei Beschwerden gegen die Entscheide der Staatsanwaltschaft prüfen auch die Beschwerdeinstanzen (das Bundesstrafgericht und das Bundesgericht) auf entsprechende Rüge hin diese Frage. Die Erfahrung zeigt, dass Rechtshilfeersuchen, bei denen ein politischer Hintergrund klar erkennbar ist, nicht den Regelfall darstellen.

Bei der spontanen Übermittlung an ausländische Strafverfolgungsbehörden im Sinne von Art. 67a IRSG ist die Gefahr, dass eine solche Übermittlung zugunsten eines politisch motivierten Verfahrens nach Art. 2 Bst. b IRSG geschieht, meist schon insoweit geringer, als die fraglichen Erkenntnisse und Beweismittel aus einer eigenen Strafuntersuchung stammen, die hier gerade aufgrund eines Verdachts auf ein gemeinrechtliches Delikt eingeleitet wurde. Auch in solchen Fällen muss aber eine Interessenabwägung stattfinden, wobei namentlich die rechtsstaatliche Lage im Zielland und die Schwere des verfolgten Delikts zu berücksichtigen sind. Die spontane Übermittlung von Informationen an das Ausland erfolgt zudem in den meisten Fällen von politisch heiklen Ländern über das Bundesamt für Justiz. Auch dieses prüft vor einer Weiterleitung von Amtes wegen, ob die politische und rechtsstaatliche Lage im Zielland die Weiterleitung der Informationen und Beweismittel erlaubt.

Zu Frage 2:

Einziger Hinweis auf ein allenfalls politisch motiviertes Rechtshilfeersuchen ist oftmals die politische und rechtsstaatliche Lage im ersuchenden Staat. Die Staatsanwaltschaft III, Abteilung D, und das Bundesamt für Justiz tauschen sich daher regelmässig darüber aus, welche Staaten

als autoritär gelten oder ein dysfunktionales Rechtssystem aufweisen und wie mit Ersuchen aus solchen Staaten umzugehen ist. Im Einzelfall bieten sich weitere Recherchen durch die Staatsanwaltschaft im Internet oder auf polizeilichem Weg an. Zudem können konkrete Anfragen an das Bundesamt für Justiz oder das Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) gerichtet werden. Das EDA ist dafür wegen seines grossen Netzes von diplomatischen Vertretungen vor Ort besonders geeignet. Gegebenenfalls werden auch gezielte Rückfragen an die ausländische Behörde gerichtet, beispielweise mit der Aufforderung, ein Ersuchen zu ergänzen, wenn der dargelegte Sachverhalt zu unbestimmt bzw. der wahre Hintergrund des Gesuchs unklar erscheint. Bei qualifizierten Hinweisen auf einen politischen Hintergrund eines Verfahrens kann zudem das Bundesamt für Justiz darum ersucht werden, beim ersuchenden Staat entsprechende Garantien einzuholen. Und schliesslich steht es auch der betroffenen Person frei, bei der Vollzugsbehörde jederzeit das Vorliegen eines Ausschlussgrundes nach Art. 2 IRSG geltend zu machen. Erscheinen die Einwände glaubhaft, müssen weitere Abklärungen getätigt werden.

Zu Frage 3:

Ausschlussgründe gemäss Art. 2 IRSG sind von Amtes wegen zu prüfen. Zudem gilt auch bei der Staatsanwaltschaft III, Abteilung D, die in der Regel für den Vollzug von Rechtshilfeersuchen zuständig ist, das Vier-Augen-Prinzip: Die Rechtshilfegesuche müssen bei deren Abschluss dem für die Federführung in der Rechtshilfe zuständigen Stellvertretenden Leitenden Staatsanwalt der Staatsanwaltschaft III, Abteilung D, vorgelegt werden. Dieser prüft ebenfalls, ob Hinweise auf einen politischen Hintergrund, namentlich auch Einwände der betroffenen Person, rechtsgenügend überprüft und gewürdigt wurden.

Ein standardisierter Miteinbezug der Oberstaatsanwaltschaft ist nicht vorgesehen. Die Oberstaatsanwaltschaft ist aber in Fällen, bei denen mit einem erhöhten öffentlichen Interesse zu rechnen ist, zu informieren. Dies ist bei politisch heiklen Verfahren regelmässig der Fall. Der Regierungsrat und die für das Justizwesen zuständige Direktion können der Oberstaatsanwaltschaft einzig die Weisung erteilen, eine Strafverfolgung an die Hand zu nehmen, nicht aber diese zu unterlassen. Die Oberstaatsanwaltschaft dagegen verfügt grundsätzlich über ein Weisungsrecht für die Untersuchungsführung im Einzelfall; dies gilt auch für Rechtshilfeverfahren (vgl. § 115 Abs. 3 Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 [LS 211.1]; § 4 Abs. 5 Verordnung über die Organisation der Oberstaatsanwaltschaft und der Staatsanwaltschaften vom 27. Oktober 2004 [LS 213.21]).

Zu Frage 4:

Insbesondere aus Art. 2 Bst. b IRSG ergibt sich, dass Rechtshilfeersuchen mit dem Hintergrund einer politisch motivierten Verfolgung einer Person von der Staatsanwaltschaft abgelehnt werden müssen. Dies ist in der Praxis auch der Fall. Zahlenmässig können dazu keine Angaben gemacht werden, da die Ablehnungsgründe statistisch nicht erfasst werden. Die Anzahl von Rechtshilfeersuchen mit einem eindeutig politischen Hintergrund ist erfahrungsgemäss klein. Abklärungen namentlich aufgrund entsprechender Vorbringen der betroffenen Person entkräften gegenteils in der Mehrzahl der Fälle den Vorwurf eines politisch motivierten Verfahrens.

Zu Frage 5:

Es kann auf die Beantwortung der vorstehenden Fragen verwiesen werden. Im Übrigen ist festzuhalten, dass auch in innerstaatlichen Verfahren versucht wird, mittels politischen Drucks Einfluss auf den Ausgang eines Strafverfahrens zu nehmen. Die Staatsanwaltschaft Zürich ist sich dieser Gefahr bewusst und darum bemüht, in jedem Fall eine unabhängige Verfahrensführung zu gewährleisten.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli