



Bern, 19. Februar 2025

Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens von Ljubljana und Den Haag über die internationale Zusammenarbeit bei der Ermittlung und Strafverfolgung in Bezug auf das Verbrechen des Völkermords, auf Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und andere internationale Verbrechen

Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens



Zusammenfassung

Das Übereinkommen von Ljubljana und Den Haag über die internationale Zusammenarbeit bei der Ermittlung und Strafverfolgung in Bezug auf das Verbrechen des Völkermords, auf Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und andere internationale Verbrechen wurde am 26. Mai 2023 in Ljubljana (Slowenien) verabschiedet und am 14. Februar 2024 in Den Haag (Niederlande) unterzeichnet. Es bezweckt die Erleichterung der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen zwischen den Vertragsstaaten, um die Bekämpfung der Straflosigkeit des Verbrechens des Völkermords, von Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und anderen internationalen Verbrechen zu stärken. Vor diesem Hintergrund verankert es eine internationale Verpflichtung zur Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten, um die Täter internationaler Verbrechen zu verfolgen und vor Gericht zu stellen. Es soll als Rechtsgrundlage dienen für die Rechtshilfe, die Auslieferung und die Überstellung verurteilter Personen zwischen jenen Vertragsstaaten, die keine weiterreichende Rechtshilfeverträge in Strafsachen miteinander abgeschlossen haben. Ebenfalls Gegenstand dieser Vorlage ist die innerstaatliche Übernahme der Aggression als viertes Völkerrechtsverbrechen.

Ausgangslage

Der Internationale Strafgerichtshof (nachfolgend: IStGH) wurde durch das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs¹ (nachfolgend: Römer Statut) errichtet, das 1998 verabschiedet wurde und 2002 in Kraft getreten ist. Seine Aufgabe besteht darin, die internationalen Verbrechen des Völkermords, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Aggressionsverbrechen zu verfolgen und zu ahnden. Das Römer Statut verpflichtet die Vertragsstaaten zur Zusammenarbeit mit dem IStGH. Dessen Zuständigkeit ist allerdings komplementär zur Gerichtsbarkeit der Staaten, die in erster Linie zur Verfolgung internationaler Verbrechen verpflichtet sind. Die direkte internationale strafrechtliche Zusammenarbeit zwischen den Staaten bei der Verfolgung dieser internationalen Verbrechen vor nationalen Gerichten wird vom Römer Statut hingegen nicht geregelt.

In diesem Zusammenhang hat eine Staatengruppe, die sogenannte Core Group, bestehend aus den Niederlanden, Belgien, Argentinien, Slowenien, Senegal und der Mongolei, die Mutual Legal Assistance and Extradition Initiative (nachfolgend: MLA-Initiative) ins Leben gerufen, um die bestehende Rechtslücke im Bereich der internationalen Rechtshilfe und der Auslieferung zwischen Staaten zur Verfolgung des Verbrechens des Völkermords, von Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und anderen internationalen Verbrechen vor nationalen Gerichten zu schliessen.

Das Übereinkommen von Ljubljana und Den Haag über die internationale Zusammenarbeit bei der Ermittlung und Strafverfolgung in Bezug auf das Verbrechen des Völkermords, auf Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und andere internationale Verbrechen (nachfolgend: das Übereinkommen von Ljubljana und Den Haag oder Übereinkommen) wurde am 26. Mai 2023 verabschiedet und am 14. Februar 2024 von 33 Staaten, darunter der Schweiz, unterzeichnet.²

Das Verbrechen der Aggression ist 2010 im Rahmen der Überprüfungskonferenz in Kampala für das Römer Statut definiert worden und gleichzeitig wurden auch die Regeln für die Zuständigkeit des IStGH in Bezug auf dieses Verbrechen geregelt. Die Schweiz hat diese Änderungen 2015 ratifiziert. Das Übereinkommen von Ljubljana und Den Haag führt das Verbrechen der Aggression gemäss der Definition von Kampala in ihrem materiellen Anwendungsbereich ebenfalls auf.

¹ SR 0.312.1

² Inzwischen haben insg. 36 Staaten das Übereinkommen unterzeichnet (Stand: 10.12.2024).

Inhalt der Vorlage

Mit dem Übereinkommen von Ljubljana und Den Haag wird eine vertragliche Grundlage für die Verpflichtung zur gegenseitigen internationalen strafrechtlichen Zusammenarbeit bei internationalen Verbrechen in Ermangelung bilateraler Abkommen geschaffen. Das Übereinkommen übernimmt die Definitionen internationaler Verbrechen und die Grundsätze der Rechtshilfe, die bereits in der schweizerischen Gesetzgebung, in erster Linie im Strafgesetzbuch (nachfolgend: StGB)³ und im Gesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (nachfolgend: IRSG)⁴, verankert sind.

Darüber hinaus soll das Verbrechen der Aggression in ähnlicher Weise wie Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen im Schweizer Recht verankert werden. Eine innerstaatliche Umsetzung der Aggression erlaubt der Schweiz, den Anhang H des Übereinkommens von Ljubljana und Den Haag ebenfalls anzunehmen sowie die durch das Parlament überwiesene Motion Sommaruga (22.3362) umzusetzen.

³ SR 311.0

⁴ SR 351.1

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	5
1.1	Handlungsbedarf und Zielsetzungen	5
1.2	Geprüfte Lösungen und gewählte Lösung für das Übereinkommen von Ljubljana und Den Haag.....	7
1.3	Verhältnis zum Legislaturprogramm und zu den Strategien des Bundesrates..	8
1.4	Parlamentarische Vorstösse.....	8
2	Vergleich mit dem ausländischen, insbesondere Europäischen Recht	8
3	Vorstellung des Entwurfs des Übereinkommens von Ljubljana und Den Haag.....	9
4	Kommentar zu den Bestimmungen des Übereinkommens	10
5	Umsetzung des Verbrechens der Aggression	35
5.1	Vorgeschichte	36
5.2	Tatbestand	38
5.2.1	Tathandlung	38
5.2.2	Täterkreis	42
5.2.3	Strafandrohung.....	42
5.3	Gerichtsbarkeit	43
5.4	Unverjährbarkeit und Rückwirkung.....	43
5.5	Immunitäten	45
5.6	Weitere Bestimmungen	46
6	Auswirkungen	46
6.1	Auswirkungen auf den Bund	46
6.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	47
6.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft, die Gesundheit, die Gesellschaft und die Umwelt	47
7	Rechtliche Aspekte.....	47
7.1	Verfassungsmässigkeit.....	47
7.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	48
7.3	Erlassform.....	48
7.4	Ausgabenbremse.....	49
7.5	Datenschutz	49

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Zielsetzungen

Das Römer Statut verpflichtet die Vertragsstaaten zur Zusammenarbeit mit dem IStGH. Da der IStGH nicht über eigene Polizeikräfte verfügt, ist er nicht in der Lage, ohne die Zusammenarbeit der Vertragsstaaten einzugreifen. Zwecks Umsetzung dieser Verpflichtung hat die Schweiz das Bundesgesetz vom 22. Juni 2001 über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof (nachfolgend: ZISG)⁵ verabschiedet.

Die zwischenstaatliche Zusammenarbeit bei der Verfolgung internationaler Verbrechen wird allerdings weder durch das Römer Statut noch durch eine andere internationale Grundlage spezifisch geregelt. Diese zwischenstaatliche Zusammenarbeit ist jedoch unerlässlich für die Verfolgung und Ahndung dieser Verbrechen, die einen Auslandsbezug aufweisen können.

Angesichts des Fehlens einer internationalen Rechtsgrundlage für die zwischenstaatliche Zusammenarbeit haben sich die Niederlande, Belgien, Argentinien, Slowenien, Senegal und die Mongolei vor rund zehn Jahren zur *Core Group* zusammengeschlossen, um ausserhalb des Rahmens der Vereinten Nationen oder der Versammlung der Vertragsstaaten des Römer Statuts ein solches internationales Instrument zu schaffen, das diese Lücke schliesst. Die *MLA-Initiative* wurde seither von 80 Staaten weltweit unterstützt, auch von der Schweiz. Die *Core Group* hat mehrere Vorbereitungssitzungen abgehalten, die schliesslich am 26. Mai 2023 an einer diplomatischen Konferenz in Ljubljana zur Annahme des Übereinkommens von Ljubljana und Den Haag und zu dessen Unterzeichnung durch 33 Staaten am 14. Februar 2024 geführt haben. Seither haben drei weitere Staaten das Übereinkommen unterzeichnet, wonach es derzeit 36 Unterzeichnerstaaten aufweist. Die Schweiz hat aktiv an den verschiedenen Vorbereitungstreffen sowie an der diplomatischen Konferenz und der Unterzeichnungskonferenz teilgenommen. Derzeit weisen die drei Sprachfassungen des Übereinkommens (Französisch, Englisch und Spanisch) noch einige geringfügige sprachliche Unterschiede auf, die momentan unter der Führung des Depositars harmonisiert werden und vor der Ratifizierung des Übereinkommens durch die Schweiz noch bereinigt werden müssen. Deswegen konnten auch die deutschen und italienischen Übersetzungen des Übereinkommens noch nicht definitiv bereinigt werden. Diese sprachlichen Differenzen haben allerdings keine wesentlichen inhaltlichen Auswirkungen auf die Vernehmlassungsvorlage.

Ziel des Übereinkommens ist es, die Ermittlungen und die Strafverfolgung auf nationaler Ebene zu erleichtern, vor allem in Bezug auf das Verbrechen des Völkermords, auf Verbrechen gegen die Menschlichkeit, auf Kriegsverbrechen sowie subsidiär auf Folter, Verschwindenlassen und Aggressionsverbrechen. Es enthält allgemeine Bestimmungen wie die Definition der Straftaten sowie Verpflichtungen in Bezug auf deren Kriminalisierung und Verfolgung. Des Weiteren beinhaltet es spezifische Bestimmungen über die Rechtshilfe, die Auslieferung, die Überstellung verurteilter Personen und den Opferschutz. Zusätzlich zu den im Übereinkommen selber aufgeführten Verbrechen wird im Anhang H auch das Verbrechen der Aggression aufgeführt.

Das Völkerstrafrecht kennt vier Verbrechen, deren strafrechtliche Verantwortlichkeit direkt auf dem Völkerrecht basiert: Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit,

Kriegsverbrechen und das Verbrechen der Aggression. Der Tatbestand des Verbrechens der Aggression zielt darauf ab, die Führungsmitglieder eines Staates, welcher völkerrechtswidrig einen anderen Staat angreift, strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen. Es handelt sich somit um eine sekundäre Norm der individualstrafrechtlichen Verantwortung, basierend auf einem primären, offenkundigen Bruch des völkerrechtlichen *ius ad bellum* nach der Charta der Vereinten Nationen.⁶ Im Unterschied zu den anderen drei genannten Tatbeständen des Völkerstrafrechts liegt dem Verbrechen der Aggression also zwingend ein drastischer Verstoss gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot zugrunde.

Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und das Verbrechen der Aggression können vom Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) in Den Haag verfolgt werden.⁷ Die Schweiz hat das Römer Statut, welches die rechtliche Grundlage des IStGH darstellt, im Jahr 2001 ratifiziert; es trat 2002 in Kraft.⁸ Aus dem Römer Statut ergibt sich keine explizite innerstaatliche Kriminalisierungsverpflichtung bezüglich der Verbrechen, welche unter die Gerichtsbarkeit des IStGH fallen.⁹ Trotzdem hat die Schweiz Genozid, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen im Zuge der Ratifizierung des Römer Statuts per 1. Januar 2011 in ihrem nationales Strafrecht eingeführt bzw. die bestehende Gesetzgebung entsprechend angepasst.¹⁰ Das Verbrechen der Aggression ist 2010 im Rahmen der Überprüfungskonferenz in Kampala für das Römer Statut definiert und die Ausübung der Gerichtsbarkeit geregelt worden. Die Schweiz hat diese Änderungen 2015 ratifiziert und am 10. September 2016 sind diese für die Schweiz in Kraft getreten. Nun soll es in ähnlicher Weise wie die anderen drei Verbrechen des Römer Statuts im Schweizer Recht verankert werden.¹¹ Eine innerstaatliche Umsetzung des Verbrechens der Aggression gemäss dieser Vorlage erlaubt der Schweiz, den Anhang H des Übereinkommens von Ljubljana und Den Haag ebenfalls anzunehmen. Dieser Vernehmlassungsentwurf knüpft sowohl an die Gesetzesänderungen zur Umsetzung des Römer Statuts als auch an die Genehmigung der Änderungen des Römer Statuts betreffend das Verbrechen der Aggression an.¹²

Das allgemeine Gewaltverbot ist eine der fundamentalsten Regeln in den Beziehungen zwischen Staaten. Es ist in der UNO-Charta verankert und gehört mittlerweile zum zwingenden Völkerrecht. Das Verbrechen der Aggression bringt das Gewaltverbot auf die individualstrafrechtliche Ebene; ungerechtfertigte Gewaltanwendungen in diesem Ausmass ziehen oft andere schwere Verbrechen wie Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit nach sich.¹³ Die Kriminalisierung des Verbrechens der Aggression soll die Durchsetzung des allgemeinen Gewaltverbots stärken, indem vorgesehen wird, die höchsten Entscheidungsträger in einem Staat für die Missachtung des Verbots persönlich zur Verantwortung zu ziehen. Aus politischer Sicht leistet die innerstaatliche Kriminalisierung der Aggression einen wichtigen Beitrag zum friedlichen Zusammenleben der Völker, zur Achtung der Menschenrechte und zur Linderung von Not und Armut in der Welt – grundlegende Werte der Schweiz und verfassungsmässige

⁶ SR **0.120**; Annegret Hartig, *Making Aggression a Crime Under Domestic Law*, Berlin (Springer) 2023, S. 9.

⁷ Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen können vom IStGH seit dem 1. Juli 2002, das Verbrechen der Aggression seit dem 17. Juli 2018 verfolgt werden.

⁸ Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs vom 17. Juli 1998, SR **0.312.1**, in Kraft getreten für die Schweiz am 1. Juli 2002; vgl. BBl **2008** 3869 3870 f.

⁹ Vgl. Review Conference of the Rome Statute, Annex III, Understanding 5.

¹⁰ BBl **2008** 3863; Zwölfter Titel^{bis}, Zwölfter Titel^{ter} und Zwölfter Titel^{quater} StGB.

¹¹ Vgl. BBl **2014** 2045 S. 2057 ff.

¹² Vgl. BBl **2008** 3863 ff.; BBl **2014** 2045 ff.

¹³ So wurde es vom Internationalen Militärtribunal in Nürnberg als schwerstes internationales Verbrechen bezeichnet, s. International Military Tribunal (Nuremberg), Goering and Others, 1. Oktober 1946, in: Annual Digest and Reports of Public International Law Cases, Nr. 13, S. 203, hier S. 207.

Kernziele der schweizerischen Aussenpolitik. Als neutraler Staat mit einer humanitären Tradition sind das Gewaltverbot, das aktive Engagement für die Prävention und friedliche Beilegung von Gewaltkonflikten sowie die nachhaltige Friedenssicherung für die Schweiz elementare Anliegen.¹⁴ Die Repression der Aggression hat auch für die Sicherheit und die territoriale Souveränität der Schweiz eine positive Wirkung. Sie hat einerseits einen abschreckenden Effekt auf mögliche Angriffshandlungen gegen die Schweiz, andererseits leistet sie einen Beitrag zur Erhaltung von Frieden und Sicherheit im regionalen und internationalen Kontext, von welchen die Schweiz unmittelbar abhängt und im Falle einer Verletzung direkt betroffen sein kann.¹⁵ Mit der Einführung des Verbrechens der Aggression wird auch sichergestellt, dass die Schweiz bei der Gewährung von Rechtshilfe an das Ausland Zwangsmassnahmen vornehmen kann (beidseitige Strafbarkeit).

Mit diesem erläuternden Bericht soll dem Parlament der Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Übereinkommens von Ljubljana und Den Haag unterbreitet werden, das die Schweiz am 14. Februar 2024 in Den Haag unterzeichnet hat. Damit verbunden wird dem Parlament der Gesetzesentwurf bezüglich der Einführung des Verbrechens der Aggression in das schweizerische Strafrecht vorgelegt.

1.2 Geprüfte Lösungen und gewählte Lösung für das Übereinkommen von Ljubljana und Den Haag

Die *Core Group* hat eine umfassende Rechtsgrundlage zur Verhandlung vorgelegt, die sowohl materiellrechtliche Strafbestimmungen als auch Bestimmungen über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen enthält. Ziel ist, dass Staaten, die nicht Mitglied des Römer Statuts sind, diesem Übereinkommen beitreten und die eventuell erforderlichen vertraglichen Verbrechensdefinition direkt aus dem Übereinkommen entnehmen können.

Die Schweizer Delegation hat in den Vorbereitungsgesprächen zur diplomatischen Konferenz einen Vertragsentwurf favorisiert, der sich auf die zur Regelung der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen notwendigen Bestimmungen beschränkt, d. h. ein reines Übereinkommen über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen. Dieser Vorschlag wäre ohne Definitionen von Verbrechen ausgekommen, da diese bereits in anderen internationalen Instrumenten, namentlich im Römer Statut oder anderen materiellen Rechtsgrundlagen, enthalten sind. Die Schweiz verfolgte mit ihrem Ansinnen hauptsächlich das Ziel, dass eine solche Konvention von möglichst vielen Staaten ratifiziert werden würde.

Auch für die Schweizer Delegation überwog jedoch das Argument, dass das Übereinkommen, in welcher Form auch immer, einen Mehrwert schaffe. Es etabliert ein System der wirksamen internationalen Zusammenarbeit. Ziel muss bleiben, dass möglichst viele Staaten das Übereinkommen ratifizieren, damit die Effizienz der Verfolgung und Ahndung internationaler Verbrechen gesteigert wird. Der Abschluss des vorliegenden Übereinkommens wird insbesondere wegen seiner Konformität mit dem geltenden Völkerrecht und den Grundsätzen des schweizerischen Rechts begrüsst.

¹⁴ So trat die Schweiz 1920 dem Völkerbund und 1929 dem Briand-Kellogg-Pakt bei. Seit 2002 ist die Schweiz Mitgliedstaat der Vereinten Nationen, denen ein System der kollektiven Sicherheit basierend auf dem allgemeinen Gewaltverbot zugrunde liegt, vgl. BBI **2014** 2045 2050.

¹⁵ Vgl. BBI **2014** 2045 S. 2046 f.

1.3 Verhältnis zum Legislaturprogramm und zu den Strategien des Bundesrates

Die Vorlage wurde weder in der Botschaft vom 24. Januar 2024 zur Legislaturplanung 2023–2027¹⁶ noch im Bundesbeschluss vom 6. Juni 2024 über die Legislaturplanung 2023–2027¹⁷ angekündigt, sie steht jedoch im Einklang mit dem Ziel der Förderung von Frieden und Sicherheit.

Die Schweiz setzt sich seit vielen Jahren für den Kampf gegen die Straflosigkeit für Völkerrechtsverbrechen und für den Frieden ein. Die Annahme dieses Übereinkommens und die Einführung des Verbrechens der Aggression dienen damit den aussenpolitischen Zielen der Schweiz, sich für die Einhaltung des Völkerrechts und die Beilegung von Konflikten einzusetzen und sich an der Bekämpfung der Straflosigkeit bei Völkerrechtsverbrechen zu beteiligen.

1.4 Parlamentarische Vorstösse

Am 15. März 2023 hat Ständerat Carlo Sommaruga die Interpellation 23.3175 «Bekämpfung der Straflosigkeit. Für eine wirksamere internationale Zusammenarbeit bei Verbrechen in der Ukraine und in anderen Ländern» eingereicht. Darin fordert er den Bundesrat auf, seine Haltung zum Übereinkommen von Ljubljana und Den Haag darzulegen. In seiner Stellungnahme vom 17. Mai 2023 auf diese Interpellation hat der Bundesrat seinen Willen bekräftigt, eine verbindliche Rechtsgrundlage für die internationale Zusammenarbeit zu schaffen, die für möglichst viele Staaten ratifizierbar ist. Er sicherte ferner die Teilnahme der Schweiz an der diplomatischen Konferenz in Ljubljana und ihr Engagement für die Annahme eines Übereinkommens zu, das mit dem geltenden Völkerrecht, den Verbrechensdefinitionen des Römer Statuts und den Grundsätzen des schweizerischen Rechts vereinbar ist.

In Bezug auf das Verbrechen der Aggression wurde am 18. März 2022 die Motion 22.3362 «Kampf gegen die Straffreiheit. Übernahme des Verbrechens der Aggression gemäss Römer Statut in das Schweizer Recht» eingereicht, ebenfalls durch Ständerat Carlo Sommaruga. Die Motion wurde am 27. September 2022 vom Ständerat als Erstrat und am 16. März 2023 vom Nationalrat als Zweitrat angenommen und damit dem Bundesrat mit dem Auftrag überwiesen, ein entsprechendes Gesetzgebungsprojekt auszuarbeiten.

2 Vergleich mit dem ausländischen, insbesondere Europäischen Recht

Die Umsetzung des Übereinkommens ist mit dem schweizerischen Recht und dem Recht der Europäischen Union (nachfolgend: EU) vereinbar. Drei der sechs Mitglieder der *Core Group* sind EU-Mitgliedstaaten. Ausserdem haben viele EU-Mitgliedstaaten an den Verhandlungen zum Übereinkommen mitgewirkt und es unterzeichnet. Insgesamt haben bisher 36 Staaten (darunter die Schweiz) das Übereinkommen unterzeichnet, unter anderem die EU-Staaten Österreich, Belgien, Bulgarien, Kroatien, Tschechien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Irland, Litauen, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Polen, Slowakei, Slowenien und Schweden sowie ebenfalls unser Nachbarstaat Liechtenstein. So wurden beispielsweise die Datenschutzbestimmungen durch Ergänzungen dieser Staaten geprägt.

Darüber hinaus übernimmt die Konvention im Wesentlichen den Inhalt verschiedener internationaler Übereinkommen, denen die Schweiz bereits beigetreten ist, wie zum

¹⁶ BBI 2024 525

¹⁷ BBI 2024 1440

Beispiel des Römer Statuts, des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Folter (UNCAT)¹⁸, des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC)¹⁹, des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (UNTOC)²⁰, des Zweiten Zusatzprotokolls zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen (ZP II EUeR)²¹ und des Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen²².

Bisher haben 16 Staaten das Verbrechen der Aggression gemäss der Definition von Kampala innerstaatlich umgesetzt, darunter Deutschland, Estland, Finnland, Georgien, Kroatien, Liechtenstein, Luxemburg, die Niederlande, Nordmazedonien, Österreich, Slowenien, Tschechien und Zypern.²³ Die Mehrheit der aufgelisteten Staaten können für das Verbrechen der Aggression die universelle Gerichtsbarkeit ausüben.²⁴ Im europäischen Umfeld kennen zudem verschiedene Staaten aggressionsähnliche Tatbestände, welche der Einführung des Verbrechens der Aggression in das Römer Statut zeitlich vorausgehen, so beispielsweise Lettland, Litauen, Moldawien und Portugal.²⁵

3 Vorstellung des Entwurfs des Übereinkommens von Ljubljana und Den Haag

Das Übereinkommen von Ljubljana und Den Haag schafft eine vertragliche Grundlage für die horizontale internationale Zusammenarbeit in Strafsachen, das heisst Rechtshilfe zwischen den Vertragsstaaten. Ziel ist, die Verfolgung internationaler Verbrechen durch die nationalen Behörden wirksam und im Einklang mit der primären Verfolgungsverpflichtung der Staaten zu stärken. Das Übereinkommen zeichnet sich durch seinen ganzheitlichen Ansatz zur Verhütung und Bekämpfung des Verbrechens des Völkermordes, der Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen, des Verbrechens der Aggression, des Verbrechens der Folter oder des Verschwindenlassens aus.

Es ist das erste internationale Instrument, das materielle Bestimmungen wie die Definition dieser internationalen Verbrechen sowie eine explizite Verpflichtung zu deren Kriminalisierung und Ahndung enthält. Darüber hinaus – und vor allem – führt es moderne Regelungen für die Rechtshilfe in Strafsachen ein; dazu zählt etwa die direkte Kommunikation zwischen Zentralstellen ohne diplomatische Übermittlung, was die Zusammenarbeit vereinfacht und beschleunigt. Ferner enthält es umfassende Bestimmungen zur Auslieferung, der Rechtshilfe in Strafsachen und der Überstellung verurteilter Personen. Schliesslich regelt es den Opferschutz in den Verfahren zur Verfolgung dieser Straftaten.

¹⁸ SR 0.105

¹⁹ SR 0.311.56

²⁰ SR 0.311.54

²¹ SR 0.351.12

²² SR 0.103.3

²³ Vgl. Annegret Hartig, Making Aggression a Crime Under Domestic Law, Berlin (Springer) 2023, S. 8.

²⁴ Vgl. Annegret Hartig, Making Aggression a Crime Under Domestic Law, Berlin (Springer) 2023, S. 359.

²⁵ Vgl. Annegret Hartig, Making Aggression a Crime Under Domestic Law, Berlin (Springer) 2023, S. 364 f.

4 Kommentar zu den Bestimmungen des Übereinkommens

Präambel

Die Präambel erinnert daran, dass die internationalen Verbrechen aufgrund ihrer Abscheulichkeit die internationale Gemeinschaft als Ganzes betreffen. Sie weist darauf hin, dass die Staaten die Hauptverantwortung dafür tragen, dass internationale Verbrechen untersucht und verfolgt werden und sie die Pflicht haben, deren Straffreiheit insbesondere durch internationale Zusammenarbeit zu bekämpfen. Ausserdem bekräftigt sie die Grundsätze eines jeden Strafverfahrens, insbesondere die Rechte der Opfer und Zeugen oder das Recht auf ein gerechtes Verfahren.

Art. 1 Ziel dieses Übereinkommens

Artikel 1 legt die Ziele des Übereinkommens fest. Es soll in erster Linie die internationale Zusammenarbeit der Vertragsstaaten in Strafsachen für die Verfolgung der unter das Übereinkommen fallenden internationalen Verbrechen erleichtern.

Art. 2 Anwendungsbereich dieses Übereinkommens

Das Übereinkommen findet auf die in seinem Artikel 5 genannten Verbrechen Anwendung, nämlich auf das Verbrechen des Völkermords, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen (Abs. 1). Die Vertragsstaaten können den Anwendungsbereich des Übereinkommens auch auf die in den Anhängen aufgeführten Verbrechen ausdehnen, d. h. auf bestimmte umfassendere Definitionen von Kriegsverbrechen (Anhang A, B, C, D, E), auf das Verbrechen der Folter (Anhang F), das Verschwindenlassen (Anhang G) und das Verbrechen der Aggression (Anhang H) (Abs. 2).

Art. 3 Allgemeiner Auslegungsgrundsatz

Das Übereinkommen darf nicht so ausgelegt werden, als beschränke es bestehende oder sich entwickelnde Regeln des Völkerrechts. Mit dieser Bestimmung soll verhindert werden, dass das Übereinkommen an den Begriffsbestimmungen in Artikel 5 festhält, selbst wenn sich diese in Zukunft möglicherweise weiterentwickeln. Es bleibt also in beschränktem Masse offen für völkerrechtliche Weiterentwicklungen.

Art. 4 Verhältnis zu anderen Übereinkünften

Diese Bestimmung regelt die Anwendung der verschiedenen bestehenden Übereinkünfte im Bereich der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen und zielt darauf ab, die für die Zusammenarbeit günstigste Regelung zur Anwendung zu bringen. So schliesst das Übereinkommen detailliertere Regeln, die die Vertragsparteien des Übereinkommens in bilateralen oder multilateralen Übereinkünften vereinbart haben, nicht aus, sofern diese die Bestimmungen des Übereinkommens ergänzen oder seine Anwendung erleichtern. Folglich bleiben bilaterale oder multilaterale Übereinkünfte wie zum Beispiel die Konventionen des Europarates zwischen der Schweiz und den anderen Vertragsparteien anwendbar, wenn die Bestimmungen dieser Übereinkünfte über dieses Übereinkommen hinausgehen.

Art. 5 Begriffsbestimmungen internationaler Verbrechen

Die im Übereinkommen verwendeten Definitionen der internationalen Verbrechen entsprechen jenen des Römer Statuts. Es wurde beschlossen, die Definitionen des Römer Statuts zu übernehmen, um das geltende Völkerrecht nicht zu schwächen und den Vertragsparteien die Möglichkeit zu geben, Definitionslücken in den innerstaatlichen Rechtsordnungen in Bezug auf die internationalen Verbrechen zu füllen.

Art. 6 Fakultative Anwendung dieses Übereinkommens

Die Vertragsstaaten können vereinbaren, das Übereinkommen auch auf Ersuchen anzuwenden, die sich auf eine Straftat beziehen, die nicht von den in Artikel 5 enthaltenen Definitionen abgedeckt ist. Ein Beispiel ist die Tötung von Angehörigen einer sozialen oder politischen Gruppe als entscheidendes Kriterium für die Einstufung der Tat als Völkermord. Eine solche weitere Anwendung ist möglich, wenn die dem Ersuchen zugrunde liegende Straftat drei kumulative Bedingungen erfüllt:

- Sie stellt gemäss Völkerrecht einen Völkermord, ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit, ein Kriegsverbrechen, ein Verbrechen der Aggression, Folter oder Verschwindenlassen von Personen dar;
- Sie stellt nach dem innerstaatlichen Recht des *ersuchenden* Vertragsstaats einen Völkermord, ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit, ein Kriegsverbrechen, ein Verbrechen der Aggression, Folter oder Verschwindenlassen von Personen dar;
- Sie ist eine auslieferungsfähige Straftat nach dem innerstaatlichen Recht des *ersuchten* Vertragsstaats.

Dadurch wird Staaten, die eine weitergehende Definition der Verbrechen als diejenigen in Artikel 5 des Übereinkommens in ihrem nationalen Recht verankert haben, die Möglichkeit eröffnet, basierend auf dem Übereinkommen zu kooperieren.

Art. 7 Kriminalisierung

Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, die internationalen Verbrechen, auf die dieses Übereinkommen Anwendung findet, in ihrem innerstaatlichen Recht zu kriminalisieren (Abs. 1) und gegebenenfalls auch die in den Anhängen aufgeführten Verbrechen, wenn sie das Übereinkommen auf diese Verbrechen anwenden.

Die Vertragsstaaten haben zudem in ihrem innerstaatlichen Recht eine angemessene Strafe für die Verbrechen vorzusehen, welche die Schwere dieser Verbrechen berücksichtigt (Abs. 2). Ein Mindeststrafmass ist im Übereinkommen nicht vorgesehen.

Art. 8 Gerichtsbarkeit

Dieses Übereinkommen begründet die territoriale Zuständigkeit des Vertragsstaats für internationale Verbrechen, die in seinem Hoheitsgebiet begangen wurden, sowie eine Zuständigkeit aufgrund der Staatsangehörigkeit des Täters («aktives Personalitätsprinzip», vgl. dazu Art. 3 ff. StGB). Abs. 1 Bst. a und b entsprechen dem Wortlaut von Art. 5 Abs. 1 Bst. a und b UNCAT.

Zudem begründet es die Zuständigkeit des Vertragsstaats aufgrund der Staatsangehörigkeit des Opfers («passives Personalitätsprinzip» vgl. Art. 7 StGB) oder wenn der Täter eine staatenlose Person ist, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in seinem Hoheitsgebiet hat (vgl. Art. 6 StGB).

Zudem begründet das Übereinkommen eine universelle Zuständigkeit für internationale Verbrechen, wenn sich der Täter im Hoheitsgebiet des Vertragsstaates befindet und nicht an ein zuständiges internationales Strafgericht ausgeliefert oder überstellt wird, d. h. in Fällen, in denen die Straftat im Ausland begangen wurde und weder der Täter noch das Opfer Schweizer Staatsbürger sind. Der Inhalt dieses Artikels entspricht dem, was bereits in anderen Übereinkommen, bei denen die Schweiz Vertragspartei ist, vorgesehen ist, so z. B. Art. 5 Abs. 2 UNCAT (vgl. Art. 264m sowie Art. 7 Abs. 2 StGB).

Überdies schliesst er eine allfällige weitergehende Strafgerichtsbarkeit des Vertragsstaates nicht aus, die dieser nach seinem innerstaatlichen Recht ausübt.

Art. 9 Staatsangehörige

Die Vertragsstaaten können den Begriff «Staatsangehörige» mittels einer Erklärung gemäss ihrem innerstaatlichen Recht bestimmen.

Art. 10 Allgemeiner Grundsatz der Zusammenarbeit

Die Vertragsstaaten arbeiten nach Massgabe ihres innerstaatlichen Rechts über die internationale Rechtshilfe zusammen.

Art. 11 Verjährungsvorschriften

Die internationalen Verbrechen, auf die das Übereinkommen Anwendung findet, unterliegen keiner Verjährung.

Art. 12 Anzeigerecht

Die Bestimmung betrifft die verfahrensrechtlichen Garantien wie das Recht auf Anzeige (Abs. 1) sowie die umgehende und unparteiische Prüfung der eingegangenen Anzeigen durch die zuständige Behörde (Abs. 2), wenn Personen vorbringen, dass eine Straftat begangen wurde oder wird, auf die der Vertragsstaat dieses Übereinkommen anwendet. Die Vertragsstaaten stellen nach ihrem innerstaatlichen Recht und gegebenenfalls mit innerstaatlichen Richtlinien sicher, dass entsprechende Verfahren und Behörden vorhanden sind. Artikel 12 lehnt sich weitgehend an Artikel 13 UNCAT an.

Art. 13 Vorläufige Massnahmen

Gemäss Artikel 13 trifft ein Vertragsstaat, sofern er dies in Anbetracht der Umstände für gerechtfertigt hält, geeignete Massnahmen, um eine verdächtige Person auf seinem Hoheitsgebiet daran zu hindern, sich der Verfolgung oder der Auslieferung zu entziehen (Abs. 1). Ausserdem nimmt er eine erste Sachverhaltsfeststellung vor (Abs. 2). Diese Bestimmung regelt im Einklang mit Art. 36 des Wiener Übereinkommens vom 24. April 1963 über konsularische Beziehungen²⁶ ausserdem das Recht der inhaftierten Person, unverzüglich mit dem Vertreter des Staates, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, oder des Staates ihres gewöhnlichen Aufenthalts zu kommunizieren (Abs. 3). Artikel 13 entspricht dem Inhalt von Artikel 6 UNCAT.

Art. 14 Aut dedere, aut iudicare

Die Verpflichtung zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Straflosigkeit internationaler Verbrechen ist in vielen internationalen Konventionen verankert, insbesondere durch die Verpflichtung, eine Person entweder zu verfolgen oder sie auszuliefern (*aut dedere, aut iudicare*). Dieser Grundsatz geht auf Artikel 7 UNCAT zurück, wonach ein Vertragsstaat, in dessen Hoheitsgebiet sich der Täter eines Folterverbrechens befindet, diese Person, sofern er sie nicht ausliefert, den für die Strafverfolgung zuständigen Behörden zuführt. Das Übereinkommen verankert den gleichen Grundsatz, erweitert aber die Auslieferung auf die Überstellung der betreffenden Person an ein internationales Strafgericht (Art. 14 Abs. 1) in Übereinstimmung mit den in Artikel 8 dieses Übereinkommens anerkannten *Gerichtsständen*.

Viele Staaten kennen bereits entsprechende Verpflichtungen, darunter die Schweiz (Artikel 264m Absatz 1 StGB).

Die Beweisregeln, die für die Zuständigkeit gestützt auf das Universalitätsprinzip gelten (Art. 8 Abs. 3), müssen dabei ebenso streng sein wie jene, die für die territoriale oder personelle Zuständigkeit gelten (Art. 8 Abs. 1 und 2). Das Übereinkommen verankert auch das Recht auf ein faires Verfahren in allen Verfahrensphasen (Art. 14 Abs. 3).

Diese Bestimmung ist sehr wichtig angesichts der Schwierigkeiten bei der Beweisführung, wenn die Strafverfolgung in einem anderen Staat als demjenigen erfolgt, in dessen Hoheitsgebiet die vom Übereinkommen erfassten Verbrechen begangen wurden. Sie übernimmt den Inhalt von Artikel 7 Absatz 3 UNCAT.

Art. 15 Verantwortlichkeit juristischer Personen

Diese Bestimmung stützt sich auf Artikel 26 UNCAC und Artikel 10 UNTOC.

Nach diesem Artikel verpflichten sich die Vertragsstaaten, die Verantwortlichkeit juristischer Personen für ihre Beteiligung an den Verbrechen, auf die das Übereinkommen Anwendung findet, vorzusehen (Abs. 1). Diese Verantwortlichkeit kann strafrechtlicher, zivilrechtlicher oder verwaltungsrechtlicher Natur sein (Abs. 2). Gegen die zur Verantwortung gezogenen juristischen Personen müssen wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen, darunter Geldsanktionen, verhängt werden können (Abs. 4).

Die Verantwortlichkeit der juristischen Personen berührt nicht die strafrechtliche Verantwortlichkeit der natürlichen Personen, die die Verbrechen direkt begangen haben (Abs. 3). Diese Bestimmung folgt der allgemeinen Tendenz im Strafrecht, neben der Verantwortlichkeit der natürlichen Personen die juristischen Personen zur Rechenschaft zu ziehen.

Die eidgenössischen Räte haben die strafrechtliche Verantwortung der Unternehmen im Rahmen einer Revision des allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches in Artikel 102 ff. StGB eingeführt. Artikel 102 Absatz 1 StGB begründet die primäre und alleinige Verantwortlichkeit der Unternehmen, die sich an schweren Verbrechen beteiligen, wenn diese keinen natürlichen Personen zugerechnet werden können. Die Bestimmung von Artikel 102 Absatz 2 StGB sieht eine subsidiäre oder parallele Strafbarkeit des Unternehmens und der natürlichen Person ausschliesslich für einen Katalog von Straftaten vor, in welchem die internationalen Verbrechen nicht erwähnt werden. Daraus folgt, dass es bei internationalen Verbrechen nicht möglich sein wird, eine juristische Person zusätzlich zu einer natürlichen Person zur Verantwortung zu ziehen. Das Unternehmen kann jedoch gemäss Artikel 102 Absatz 1 StGB für internationale Verbrechen, die in geschäftlicher Verrichtung im Rahmen des Unternehmenszwecks begangen werden, wegen mangelhafter Organisation des Unternehmens haftbar gemacht werden, wenn die Verbrechen keiner bestimmten natürlichen Person zugerechnet werden können.

Das Übereinkommen erlaubt es jedoch jedem Vertragsstaat, die Haftung juristischer Personen gemäss seinen Rechtsgrundsätzen festzulegen (Abs. 1). In diesem Sinne entspricht die schweizerische Gesetzgebung den Vorgaben der Konvention.

Art. 16 Verwendung und Schutz von Personendaten

Hauptsächlich aufgrund der bedeutenden Entwicklungen im Bereich des Datenschutzes wurde eine umfassende Bestimmung ins Übereinkommen aufgenommen. Sie genügt den Datenschutzbestimmungen des IRSG und den Anforderungen der Richtlinie (EU) 2016/680, die eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands darstellt.

Artikel 16 findet auf Personendaten Anwendung, die auf der Grundlage des Übereinkommens übermittelt werden (Abs. 1). Die Definition des Begriffs der «Personendaten» richtet sich dabei nach dem Recht des betreffenden Vertragsstaates sowie dessen internationalen Verpflichtungen, für die Schweiz z. B. nach dem Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung von Personendaten.²⁷

²⁷ SR 0.235.1; vgl. auch Inkrafttreten des Änderungsprotokoll zur Konvention 108; dieses wurde am 7. September 2023 von der Schweiz ratifiziert.

Absätze 2 und 3 betreffen Bedingungen, welche die Vertragsstaaten für die Übermittlung von Personendaten verlangen können, während Absätze 4 und 6 die Löschungspflichten von falschen oder nicht mehr benötigten Personendaten verankert. Absatz 5 regelt Bedingungen zur Information der betroffenen Person bezüglich der Datenübermittlung und Absatz 7 enthält die Verpflichtungen zum Schutz der Personendaten im empfangenden Staat. Absatz 8 regelt die Auskunftsrechte der betroffenen Person und Absatz 9 stellt sicher, dass ihr ein adäquates Rechtsmittel zur Verfügung stehen muss, wenn Bestimmungen dieses Artikels verletzt werden.

Absatz 10 schliesslich hält als Auffangklausel fest, dass kein Vertragsstaat verpflichtet werden kann, aufgrund dieses Übereinkommens Personendaten zu übermitteln, wenn sein nationales Datenschutzrecht einer entsprechenden Übermittlung entgegensteht. In diesem Zusammenhang ist es erwähnenswert, dass Artikel 16 die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus anderen völkerrechtlichen Instrumenten nicht berührt. Auch diese können folglich gestützt auf Absatz 10 einer Übermittlung von Personendaten entgegenstehen.

Art. 17 Informationsaustausch ohne Ersuchen

Das Übereinkommen erleichtert die spontane Übermittlung von Informationen im Rahmen des innerstaatlichen Rechts, d. h. ohne vorheriges Ersuchen (Abs. 1 und 2). Eine solche Regelung kennen auch andere Konventionen, insbesondere Artikel 18 UNTOC, sowie das schweizerische Recht (Art. 67a IRSG).

Ein schneller Austausch von Informationen über Straftaten und Orte, an denen sie begangen wurden, ist für die Bekämpfung der internationalen Kriminalität unerlässlich. Dabei geht es insbesondere darum, spontan Informationen oder Angaben über die begangenen Taten, d. h. ohne Rechtshilfeersuchen, an einen anderen Staat zu übermitteln, der besser für die Durchführung des Strafverfahrens geeignet ist, wie zum Beispiel an den Staat, in dem die Straftat begangen wurde. In solchen Fällen muss die Strafverfolgung so schnell wie möglich erfolgen.

Die Bestimmung von Artikel 17 Absatz 1 des Übereinkommens erlaubt es einem Staat, Informationen an einen anderen Staat zu übermitteln, wenn er der Auffassung ist, dass diese Informationen behilflich sein könnten, Ermittlungen oder Strafverfahren durchzuführen oder abzuschliessen.

Art. 18 Kosten

Gemäss Artikel 18 des Übereinkommens trägt der ersuchte Vertragsstaat die gewöhnlichen Kosten, sofern nichts anderes vereinbart ist. Dies entspricht der üblichen Regelung bei der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen. Über die Übernahme hoher oder ausserordentlicher Ausgaben, die später anfallen, müssen sich die Parteien absprechen (Abs. 1). Die Bestimmung in Absatz 1 übernimmt den Inhalt von Artikel 18 Absatz 28 UNTOC.

Kosten im Zusammenhang mit der Beiziehung von Sachverständigen im Hoheitsgebiet des ersuchten Vertragsstaats (Abs. 2 Bst. a), Kosten für die Herstellung und den Betrieb von Video- oder Telefonverbindungen (Abs. 2 Bst. b), die Vergütung der vom ersuchten Vertragsstaat bereitgestellten Dolmetscher (Abs. 2 Bst. c) oder die Entschädigung von Zeugen sowie deren Reise- und Aufenthaltskosten im Hoheitsgebiet des ersuchten Vertragsstaats (Abs. 2 Bst. d) sind grundsätzlich vom ersuchenden Vertragsstaat zu übernehmen, sofern der ersuchte Vertragsstaat nicht auf deren Erstattung verzichtet.

Auch die Kosten für die Beförderung in den ersuchenden Vertragsstaat einer sich in Haft befindlichen Person nach Artikel 36 oder einer Person, deren Auslieferung beantragt wird, gehen zu Lasten des ersuchenden Vertragsstaats (Abs. 3 und 4). Die

Kosten für die Beförderung einer verurteilten Person trägt der Vertragsstaat, der die Sanktion vollstreckt (Abs. 5).

Art. 19 Begriffsbestimmungen in Bezug auf Rechtshilfe und Auslieferung

Die Begriffsbestimmungen entsprechen jenen von Artikel 2 Buchstaben d bis g UN-CAC.

Der Begriff «Einziehung» (Bst. a) bezeichnet die dauernde Entziehung von Vermögensgegenständen aufgrund einer gerichtlichen oder behördlichen Entscheidung. Der Begriff bezieht sich auf vermögensrechtliche Sanktionen, die im innerstaatlichen Recht Strafen oder Massnahmen darstellen. Die Einziehung muss nicht unbedingt im Rahmen eines Urteilsverfahrens angeordnet werden – sie kann auch im Rahmen einer Einstellungsverfügung oder eines separaten Einziehungsverfahrens erfolgen. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass nach Schweizer Recht die Einziehung in bestimmten Fällen von der Staatsanwaltschaft angeordnet werden kann.

«Einfrieren» oder «Beschlagnahme» (Bst. b) bezeichnet das vorübergehende Verbot der Übertragung, Umwandlung oder Bewegung von Vermögensgegenständen oder der Verfügung darüber oder die vorübergehende Verwahrung oder Kontrolle von Vermögensgegenständen aufgrund einer Verfügung eines Gerichts oder einer anderen zuständigen Behörde.

Der Begriff «Erträge aus Straftaten» (Bst. c) umfasst alle Vermögensgegenstände, die unmittelbar oder mittelbar aus der Begehung einer Straftat, auf welche das Übereinkommen Anwendung findet, stammen oder dadurch erlangt wurden.

Der Begriff «Vermögensgegenstände» bezeichnet Vermögenswerte jeder Art, körperliche oder nichtkörperliche, bewegliche oder unbewegliche, materielle oder immaterielle, sowie rechtserhebliche Schriftstücke oder Urkunden, die das Eigentum an solchen Vermögenswerten oder Rechte daran belegen.

Unter «Vermögenswerten» sind gemäss Artikel 70 Absatz 1 StGB alle wirtschaftlichen Vorteile zu verstehen, gleichgültig ob sie in einer Vermehrung der Aktiven oder in einer Verminderung der Passiven bestehen. Dieser Begriff erfasst somit auch beschränkte dingliche Rechte, Forderungen, immaterielle Rechte und andere Vermögensvorteile, soweit diese einer Schätzung zugänglich sind oder im Rahmen einer Ersatzforderung beziffert werden können²⁸. Damit sind die «Vermögensgegenstände» gemäss Übereinkommen vollständig abgedeckt.

Art. 20 Zentrale Behörden

Die Vertragsstaaten bestimmen eine Zentralstelle («zentrale Behörde»), die dem Depositar bekanntgegeben werden muss; in der Schweiz ist dies das Bundesamt für Justiz. Diese Behörde ist für die Übermittlung und Entgegennahme von Zusammenarbeits- und Auskunftersuchen bezüglich der Zusammenarbeit sowie für deren rasche Erledigung zuständig.

Art. 21 Kommunikationsweg und einheitliche Ansprechpartner

Rechtshilfeersuchen sind direkt an die von den Vertragsstaaten bestimmte Zentralstelle zu übermitteln (Abs. 1). Dessen ungeachtet können die Vertragsstaaten dem Depositar mittels einer Erklärung mitteilen, dass Ersuchen auf diplomatischem Weg und/oder, soweit möglich, über Interpol zuzustellen sind. Die Bestimmung enthält überdies eine vertragliche Grundlage zur Übermittlung von Ersuchen, Informationen sowie

für die weitere Kommunikation auf elektronischem Weg, sofern die betroffenen Vertragsstaaten zustimmen und die Vertraulichkeit geschützt sowie die Authentizität sichergestellt sind.

Art. 22 Annehmbare Sprachen

Da das Übereinkommen ausserhalb einer internationalen Organisation ausgehandelt wurde, existiert in seinem Kontext keine offizielle Sprache. Die Vertragsstaaten haben sich für eine offene Formulierung entschieden. So sind Ersuchen in einer für den ersuchten Vertragsstaat annehmbaren Sprache zu stellen (Abs. 1). Jeder Vertragsstaat kann die von ihm akzeptierte(n) Sprache(n) mitteilen. Zu diesem Zweck unterrichtet jeder Vertragsstaat die zentralen Behörden der anderen Vertragsstaaten. Ausserdem können die Niederlande gemäss Artikel 85 Absatz 2 Buchstabe a des Übereinkommens zusätzlich vorübergehende Unterstützung bei der Zusammenstellung und Bereitstellung praktischer Informationen zu den annehmbaren Sprachen leisten (Abs. 2).

Die Schweiz akzeptiert Ersuchen in französischer, deutscher und italienischer Sprache oder solche, denen eine Übersetzung in eine dieser Sprachen beiliegt. Die Zentralstelle kann auf Anfrage des ersuchenden Vertragsstaates die für den Fall relevante Sprache mitteilen.

Art. 23 Anwendungsbereich des Teils III

Das Übereinkommen schafft die Voraussetzungen, damit die Vertragsstaaten einander im weitest möglichen Umfang Rechtshilfe leisten bei Ermittlungen, Strafverfolgung und Gerichtsverfahren in Bezug auf die Verbrechen, auf die dieses Übereinkommen Anwendung findet (Abs. 1). Dies gilt – vorbehaltlich der anwendbaren Gesetze und Verträge – auch dann, wenn das Strafverfahren eine juristische Person gemäss Artikel 15 Absatz 1 dieses Übereinkommens betrifft (Abs. 2).

Die Bestimmung von Artikel 23 des Übereinkommens übernimmt im Wesentlichen Artikel 18 Absatz 1 und 2 UNTOC.

Art. 24 Zweck des Ersuchens

Das Übereinkommen enthält eine Liste von Massnahmen, für welche um Rechtshilfe ersucht werden kann, wobei auch das innerstaatliche Recht des ersuchten Vertragsstaates berücksichtigt wird (Bst. I). Die im Übereinkommen enthaltenen Massnahmen sind für die Schweiz unproblematisch. Sie entsprechen im Wesentlichen denjenigen der UNTOC (vgl. Art. 18-20 UNTOC) sowie der UNCAC (vgl. Art. 46, 49 und 50 UNCAC) sowie des IRSG. Zusätzlich enthält das Übereinkommen die Möglichkeit der grenzüberschreitenden Observation (Bst. i), wie sie auch in Artikel 17 ZP II EUeR vorgesehen ist.

Art. 25 Ersuchen und beigefügte Schriftstücke

Die Bestimmung enthält die formellen Voraussetzungen an ein Ersuchen und die ergänzenden Dokumente, die einem Ersuchen beizulegen sind.

Ersuchen müssen schriftlich ergehen und unter solchen Bedingungen, dass der ersuchte Vertragsstaat die Authentizität des Ersuchens feststellen kann. Dies schliesst nicht aus, dass Ersuchen auch auf dem elektronischen Weg gestellt werden können, sofern der ersuchte Staat die Authentizität des Ersuchens prüfen kann (Abs. 1).

In Absatz 2 sind die dem Ersuchen beizulegenden Dokumente aufgeführt. Diese entsprechen denjenigen, wie sie auch in der UNTOC (vgl. Art. 18 Ziff. 15 UNTOC) sowie der UNCAC (vgl. Art. 46 Ziff. 15 UNCAC) sowie im IRSG vorgesehen sind. Das vorliegende Übereinkommen sieht vor, dass das einschlägige nationale Recht anzugeben ist, unter Beilegung der entsprechenden Referenztexte, sowie die Angabe über die Strafe, die für die betreffenden Straftaten verhängt werden kann oder verhängt

wurde. Des Weiteren ist gegebenenfalls die Frist, innerhalb welcher die Rechtshilfemassnahme erfolgen sollte und die Gründe dafür anzugeben. Zudem ist, sofern anwendbar, ein Auszug des anwendbaren innerstaatlichen Rechts bezüglich Zeugnisverweigerung beizulegen (Abs.2).

In dringenden Fällen und wenn sowohl der ersuchende wie auch der ersuchte Vertragsstaat zustimmen, können Ersuchen auch mündlich oder auf jede andere Weise, die eine schriftliche Aufzeichnung hinterlässt, gestellt werden. Der ersuchende Vertragsstaat muss ein formelles Ersuchen stellen, sobald dies vernünftigerweise möglich ist (Abs. 3). Die Möglichkeit, ein Ersuchen in dringenden Fällen vorab mündlich zu stellen, ist bereits in der UNTOC (Art. 18 Ziff. 14) sowie der UNCAC (Art. 46 Ziff. 14) vorgesehen.

Art. 26 Vertraulichkeit von Rechtshilfeersuchen

Rechtshilfeersuchen sind grundsätzlich vertraulich zu behandeln. In diesem Punkt weicht das vorliegende Übereinkommen von der UNTOC, UNCAC sowie dem EUeR²⁹ ab, welche alle vorsehen, dass der ersuchende Vertragsstaat um Vertraulichkeit ersuchen muss, also Ersuchen nicht per se vertraulich sind. Grund dafür war der Einfluss von Staaten aus dem Bereich des *Common Law* in den Verhandlungen. Zugleich enthält der im Übereinkommen vorgesehene Grundsatz der Vertraulichkeit eine Einschränkung: Kann der ersuchte Vertragsstaat die Vertraulichkeit nicht wahren, so hat er den ersuchenden Vertragsstaat unverzüglich darüber zu informieren. Letzterer kann dann entscheiden, ob er dennoch am Ersuchen festhält oder nicht. Diese Einschränkung ist für die Schweiz zentral. Denn der von der Rechtshilfemassnahme betroffenen Person ist vor dem Entscheid über die Rechtshilfe, also vor Herausgabe der Beweismittel, das rechtliche Gehör zu gewähren, womit sie folglich über das Ersuchen informiert wird (Art. 80b IRSG). Die Schweiz wird folglich die Vertraulichkeit der Ersuchen grundsätzlich nicht wahren können. Da aber vom Vertraulichkeitsgrundsatz abgewichen werden kann, Ersuchen basierend auf dem Übereinkommen spezifische Verbrechen betreffen und deren Verfolgung in der Schweiz in die Zuständigkeit einer einzigen Behörde (Bundesanwaltschaft) fällt, war die Bestimmung für die Schweiz annehmbar.

Art. 27 Vorläufige Massnahmen

Der ersuchte Vertragsstaat kann nach seinem innerstaatlichen Recht und auf Ersuchen des ersuchenden Vertragsstaats vorläufige Massnahmen zur Beweissicherung, Aufrechterhaltung eines bestehenden Zustands und zum Schutz bedrohter rechtlicher Interessen anordnen (Abs. 1). Der ersuchte Vertragsstaat kann das Ersuchen um vorläufige Massnahmen teilweise oder unter bestimmten Voraussetzungen, einschliesslich durch Befristung der ersuchten Massnahmen, erledigen (Abs. 2). Vorläufige Massnahmen sind in der schweizerischen Gesetzgebung in Artikel 18 IRSG vorgesehen.

Laut Absatz 1 müssen die angeordneten vorläufigen Massnahmen mit dem innerstaatlichen Recht des ersuchten Vertragsstaates vereinbar sein. Ist die Schweiz der ersuchte Vertragsstaat, so können die im Rahmen eines ausländischen Strafverfahrens verlangten vorläufigen Massnahmen angeordnet werden, wenn keine wichtigen Gründe (z. B. fehlende doppelte Strafbarkeit) einer solchen Zusammenarbeit entgegenstehen. Absatz 2 regelt die Modalitäten. Schliesslich kann der ersuchte Vertragsstaat die vorläufigen Massnahmen nur teilweise anordnen oder sie an Bedingungen knüpfen.

Die Bestimmung von Artikel 27 des Übereinkommens ist anderen internationalen Übereinkünften, insbesondere Artikel 24 ZP II EUeR, nachempfunden.

Art. 28 Ergänzende Angaben

Der ersuchte Staat kann verlangen, dass ihm innerhalb einer angemessenen Frist ergänzende Angaben übermittelt werden, wenn die gemachten Angaben für eine Entscheidung über das Ersuchen oder die Erledigung des Ersuchens nicht ausreichen.

Art. 29 Rechtsgrundlage der Rechtshilfe

In Ermangelung eines anderen Rechtshilfevertrags zwischen den Vertragsstaaten dient dieses Übereinkommen als Rechtsgrundlage für die Rechtshilfe in Bezug auf die Verbrechen, auf die das Übereinkommen Anwendung findet.

Art. 30 Gründe für die Verweigerung der Rechtshilfe

Das Übereinkommen sieht eine Reihe von Gründen vor, die Rechtshilfe abzulehnen. Diesen Verweigerungsgründen liegen wesentliche Interessen zugrunde, wobei es sich um dieselben Hindernisse handelt, die bereits in internationalen Übereinkünften oder im nationalen Rechtshilferecht verankert sind. Es sind dies in erster Linie zwingende Gründe für den Schutz der Menschenrechte wie das Verbot der Diskriminierung (Abs. 1 Bst. a), der Todesstrafe (Abs. 1 Bst. b), der Folter (Abs. 1 Bst. d) oder einer Strafe von unbestimmter Dauer (Abs. 1 Bst. j), sowie der Grundrechte im Strafverfahren wie die Einhaltung des Grundsatzes *ne bis in idem* (Abs. 1 Bst. c) oder das Verbot eines Ausnahme- oder Sondergerichts (Abs. 1 Bst. h).

Es wird überdies festgehalten, dass die Rechtshilfe abgelehnt werden kann, wenn das Ersuchen nicht in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Übereinkommens oder dem unter den Vertragsstaaten geltenden Recht gestellt wird (Abs. 1 Bst. f). In Bezug auf das zwischen den Parteien anwendbare Recht wird auf Artikel 4 des Übereinkommens verwiesen, der vorsieht, dass Letzteres die Anwendung anderer Rechtsgrundlagen, wie z. B. eines bilateralen Vertrags zwischen zwei Vertragsstaaten, nicht einschränken darf. Diese Bestimmung übernimmt den Inhalt von Artikel 18 Absatz 21 Buchstabe a UNTOC bzw. Artikel 46 Absatz 21 Buchstabe a UNCAC.

Schliesslich kann die Rechtshilfe verweigert werden, wenn der ersuchte Vertragsstaat der Ansicht ist, dass die Erledigung des Ersuchens geeignet ist, seine Souveränität, seine Sicherheit, seinen *ordre public* oder andere wesentliche Interessen zu beeinträchtigen (Abs. 1 Bst. g). Darüber hinaus kann sie abgelehnt werden, wenn sie dem innerstaatlichen Rechtshilferecht des ersuchten Vertragsstaates zuwiderliefe (Abs. 1 Bst. i).

Die Rechtshilfe kann nicht mit der blossen Begründung abgelehnt werden, ein Ersuchen betreffe Fiskalsachen oder das Bankgeheimnis (Abs. 3). Diese Bestimmung entspricht Artikel 18 Absatz 22 UNTOC sowie Artikel 46 Absatz 22 UNCAC. In der Schweiz ist der Ausschluss der Rechtshilfe bei reinen Fiskaldelikten in Artikel 3 Absatz 3 des IRSG explizit geregelt. Ein entsprechendes Ersuchen wird in der Schweiz daher mit Hinweis auf die Unvereinbarkeit mit nationalem Rechtshilferecht (vgl. Art. 30 Abs. 1 Bst. i) abgelehnt.

Jede Ablehnung eines Rechtshilfeersuchens ist überdies zu begründen (Abs. 4) und wenn möglich unter Auflage von Bedingungen dennoch zu gewähren (Abs. 5). Diese Regelung entspricht dem IRSG sowie den Grundsätzen der UNTOC und UNCAC.

Art. 31 Einschränkungen der Übermittlung und Verwendung von Informationen und Beweismitteln

Dieser Artikel enthält im Wesentlichen den sogenannten Spezialitätsgrundsatz, wonach der ersuchende Vertragsstaat die ihm zur Verfügung gestellten Informationen oder Beweismittel nicht ohne die vorherige Zustimmung des ersuchten Vertragsstaats

für andere als in dem Ersuchen bezeichnete Ermittlungen, Strafverfolgungsmassnahmen oder Gerichtsverfahren verwenden darf.

Art. 32 Erledigung des Ersuchens

Das Übereinkommen sieht vor, dass die Ersuchen nach dem innerstaatlichen Recht des ersuchten Vertragsstaats und nach Möglichkeit gemäss den im Ersuchen bezeichneten Verfahren erledigt werden (Abs. 1).

Die Erledigung des Ersuchens kann aufgeschoben werden, falls sie laufende Ermittlungen, Strafverfolgungsmassnahmen oder Gerichtsverfahren beeinträchtigen würde. Der ersuchte Vertragsstaat hat den Aufschub der Rechtshilfe zu begründen und insbesondere die Bedingungen und die Frist zu nennen, unter denen beziehungsweise innerhalb derer die Erledigung stattfinden könnte (Abs. 4).

Diese Bestimmung entspricht den Grundsätzen der UNTOC und der UNCAC.

Art. 33 Aussagen von Personen im ersuchten Vertragsstaat

Zeugen und Sachverständige werden nach dem innerstaatlichen Recht des ersuchten Vertragsstaats vernommen. Sie können die Aussage verweigern, wenn das innerstaatliche Recht des ersuchten oder des ersuchenden Vertragsstaats dies zulässt (Abs. 1).

Falsche Zeugenaussagen werden nach dem Recht des Vertragsstaats, in dessen Hoheitsgebiet Zeugen oder Sachverständige einvernommen werden, genauso bestraft, als wären sie in einem innerstaatlichen Strafverfahren erfolgt (Abs. 5).

Art. 34 Einvernahme per Videokonferenz

Dieser Artikel übernimmt weitgehend den Inhalt von Artikel 9 ZP II EUeR.

Dank der Entwicklung neuer Technologien ist es heute möglich, dass eine Person in einem bestimmten Land mit einer Person oder Behörde in einem anderen Land über eine direkte Videoverbindung kommunizieren kann. Artikel 34 soll als Grundlage für ein solches Verfahren dienen, um die Schwierigkeiten in Bezug auf die geografische Entfernung in Strafverfahren zu überwinden, wenn sich eine Person in einem Staat befindet und ihr Erscheinen zwecks Einvernahme in einem anderen Staat unerwünscht oder unmöglich ist. Er legt insbesondere die Regeln für Ersuchen auf Einvernahme per Videokonferenz und für den Ablauf dieser Einvernahmen fest. Der Artikel gilt für die Einvernahme von Sachverständigen und Zeugen, kann aber mit Zustimmung des ersuchten Staates auch auf die Nutzung von Videokonferenzen für die Identifizierung von Gegenständen, Personen oder Orten angewendet werden. Eine Einvernahme der beschuldigten Person mittels Videokonferenz ist nur mit deren Zustimmung möglich.

Eine der wichtigsten Verfahrensregeln lautet, dass die Einvernahme per Videokonferenz den Grundsätzen des Rechts des ersuchten Vertragsstaates nicht zuwiderlaufen darf (Abs. 2) und die grundlegenden Verfahrensrechte eingehalten werden müssen (Abs. 5).

Art. 35 Erscheinen von Personen im ersuchenden Vertragsstaat

Die Bestimmung übernimmt den Inhalt von Artikel 10 EUeR, der die Fragen im Zusammenhang mit dem persönlichen Erscheinen von Zeugen und Sachverständigen vor den Justizbehörden des ersuchenden Vertragsstaates regelt, insbesondere hinsichtlich der Entschädigungen (Abs. 2 und 3).

Im Gegensatz zum EUeR bestimmt dieses Übereinkommen, dass der Zeuge oder Sachverständige, der einer Vorladung nicht Folge leistet, im ersuchten Vertragsstaat nicht bestraft oder Zwangsmassnahmen unterworfen werden darf (Abs. 4).

Art. 36 Vorübergehende Überstellung in Haft gehaltener Personen

Die Bestimmung von Artikel 36 übernimmt den Inhalt von Artikel 18 Absätze 10 und 11 UNTOC bzw. Artikel 46 Absätze 10 und 11 UNCAC, die die Überstellung einer inhaftierten oder eine Strafe verbüssenden Person ermöglichen, damit sie in einem anderen Vertragsstaat aussagen oder als Zeuge erscheinen kann. Diese Überstellung bedarf der Zustimmung der betroffenen Person und im weiteren Sinne der beiden betroffenen Vertragsstaaten.

Gemäss Artikel 70 IRSG kann die Schweiz eine in der Schweiz inhaftierte Person grundsätzlich einer ausländischen Behörde zuführen; die Zustimmung der in Haft gehaltenen Person ist in der Regel nicht Bedingung für die Zuführung. Ist die Person im Ausland nicht angeschuldigt oder handelt es sich um einen Schweizer Staatsangehörigen, ist ihre schriftliche Zustimmung grundsätzlich erforderlich (Abs. 2).

In der Praxis ist dies der Fall, wenn der ersuchende Vertragsstaat ein Rechtshilfeersuchen stellt, dessen Vollstreckung aus verfahrensrechtlichen Gründen die Anwesenheit im Hoheitsgebiet des ersuchten Vertragsstaates einer im Hoheitsgebiet des ersuchenden Vertragsstaates inhaftierten Person erfordert. Die Regelung des Artikels 36 ist mit Schweizer Recht vereinbar.

Art. 37 Freies Geleit

Zeugen, Sachverständige und andere Personen dürfen wegen Handlungen, Unterlassungen oder Verurteilungen aus der Zeit vor ihrer Abreise aus dem Hoheitsgebiet des ersuchten Vertragsstaats weder strafrechtlich verfolgt noch in Haft gehalten, bestraft oder einer sonstigen Beschränkung der persönlichen Freiheit unterworfen werden (Abs. 1). Dieses freie Geleit endet, wenn die Zeugen, Sachverständigen oder andere Personen amtlich davon unterrichtet worden sind, dass ihre Anwesenheit im Hoheitsgebiet nicht mehr verlangt wird, sie sich aber freiwillig nach einem Zeitraum von 15 Tagen oder einem anderen zwischen den Parteien vereinbarten Zeitraum dort aufhalten haben. Die Bestimmung des Übereinkommens ist identisch mit jener von Artikel 46 Absatz 27 UNCAC.

Obwohl im Übereinkommen in der französischen Fassung der Begriff der «Immunité» verwendet wird, handelt es sich in Wirklichkeit um ein «freies Geleit», insofern die Person nicht wegen Handlungen verfolgt werden kann, die sie vor ihrer Einreise in das Hoheitsgebiet begangen hatte, sondern wegen Taten verfolgt werden könnte, die sie während ihres Aufenthalts im Aufnahmestaat verübt hat.

Art. 38 Übermittlung von Gegenständen, Schriftstücken, Akten und anderen Beweismitteln

Der ersuchte Vertragsstaat kann auf Verlangen des ersuchenden Vertragsstaats Gegenstände, Schriftstücke, Akten und andere Beweismittel übermitteln (Abs. 1). Sofern nichts anderes vereinbart ist, wird das Übermittelte spätestens nach Abschluss des Verfahrens zurückgegeben (Abs. 2).

Art. 39 Besondere Ermittlungsmethoden

Jeder Vertragsstaat ist verpflichtet, sofern es die wesentlichen Grundsätze seiner innerstaatlichen Rechtsordnung zulassen, im Rahmen seiner Möglichkeiten die erforderlichen Massnahmen zu treffen, damit seine zuständigen Behörden in seinem Hoheitsgebiet auf angemessene Weise kontrollierte Lieferungen und andere besondere Ermittlungsmethoden wie die elektronische Überwachung oder andere Formen der Überwachung und verdeckte Ermittlungen anwenden können (Abs. 1).

Zu diesem Zweck wird den Vertragsstaaten nahegelegt, geeignete zwei- oder mehrseitige Übereinkünfte für die Anwendung solcher besonderen Ermittlungsmethoden im Rahmen der Zusammenarbeit auf internationaler Ebene abzuschliessen (Abs. 2).

Diese Bestimmung übernimmt im Wesentlichen den Inhalt von Artikel 50 UNCAC. Sie hat keine eigenständige Bedeutung, da sie dafür nicht hinreichend bestimmt ist, ermöglicht der Schweiz jedoch etwa die elektronische Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs als Ermittlungsmethode (Art. 18a IRSG).

Art. 40 Verdeckte Ermittlungen

Dieser Artikel entspricht weitgehend Artikel 19 ZP II EUeR, wonach der ersuchende Vertragsstaat und der ersuchte Vertragsstaat vereinbaren können, einander bei Ermittlungen wegen Verbrechen, auf welche die betroffenen Vertragsstaaten dieses Übereinkommen anwenden, durch verdeckt oder unter falscher Identität handelnde Beamte zu unterstützen (Abs. 1).

Die Entscheidung, ob einem Ersuchen für verdeckte Ermittlungen stattgegeben werden soll, treffen die zuständigen Behörden des ersuchten Vertragsstaates, wobei sie insbesondere ihr innerstaatliches Recht und ihre innerstaatlichen Verfahren beachten. Der ersuchende und der ersuchte Vertragsstaat vereinbaren die Dauer der verdeckten Ermittlungen, die genauen Voraussetzungen und die Rechtsstellung der betreffenden Beamten (Abs. 2).

Art. 41 Gemeinsame Ermittlungsgruppen

Dieser Artikel lehnt sich hauptsächlich an Artikel 20 ZP II EUeR an.

Mittels gemeinsamer Ermittlungsgruppen können die zuständigen Behörden der Vertragsstaaten für einen bestimmten Zweck und einen begrenzten Zeitraum strafrechtliche Ermittlungen in einem oder mehreren Vertragsstaaten durchführen; zu diesem Zweck treffen sie die erforderlichen Massnahmen im Einklang mit ihrem innerstaatlichen Recht und dem Völkerrecht (Abs. 1). Sie kommen insbesondere bei schwierigen und aufwändigen Ermittlungen (Abs. 2 Bst. a) zum Einsatz oder wenn der zugrunde liegende Sachverhalt ein koordiniertes und abgestimmtes Vorgehen in den beteiligten Vertragsstaaten erfordert (Abs. 2 Bst. b).

Seit der Genehmigung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus³⁰ und seines Zusatzprotokolls³¹ sieht auch das IRSG in den Artikeln 80^{ter} ff. IRSG spezifische Bestimmungen für die Einsetzung einer gemeinsamen Ermittlungsgruppe vor.

Art. 42 Grenzüberschreitende Observation

Dieser Artikel übernimmt den Inhalt von Artikel 17 ZP II EUeR, der identisch ist mit jenem von Artikel 40 des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ).

Strafverfolgungsbeamte eines Vertragsstaats, die im Rahmen eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens eine Person observieren, die im Verdacht steht, an einem Verbrechen, auf das das Übereinkommen anwendbar ist, beteiligt gewesen zu sein, oder eine Person, bei der ernsthaft anzunehmen ist, dass sie die Identifizierung oder Auffindung der vorgenannten Person herbeiführen kann, können ermächtigt werden, ihre Observation im Hoheitsgebiet eines anderen Vertragsstaats fortzusetzen, wenn dieser der grenzüberschreitenden Observation auf der Grundlage eines zuvor gestellten Rechtshilfeersuchens zugestimmt hat. Die Zustimmung, die für das gesamte Hoheitsgebiet

³⁰ SR 0.311.61

³¹ SR 0.311.611

gilt, kann mit Auflagen verbunden werden (Abs. 1). Über jeden Einsatz ist den Behörden des Vertragsstaats, in dessen Hoheitsgebiet er stattgefunden hat, Bericht zu erstatten (Abs. 4 Bst. g).

Art. 43 Strafrechtliche Verantwortlichkeit von Beamten

Diese Bestimmung sieht vor, dass Beamte aus einem anderen Vertragsstaat als demjenigen, in dem der Einsatz erfolgt, in Bezug auf Straftaten, die im Rahmen der besonderen Ermittlungsmethoden (Art. 39), der verdeckten Ermittlungen (Art. 40), der gemeinsamen Ermittlungsgruppen (Art. 41) und der grenzüberschreitenden Observation (Art. 42) gegen sie begangen werden oder die sie selbst begehen, den strafrechtlichen Bestimmungen des letzteren Vertragsstaats unterstellt sind, sofern nichts anderes zwischen den betroffenen Vertragsstaaten vereinbart worden ist.

Artikel 43 des Übereinkommens lehnt sich an Artikel 21 ZP II EUeR an.

Art. 44 Zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Beamten

Sind Beamte eines Vertragsstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Vertragsstaats im Einsatz, so haftet der Herkunftsstaat nach Massgabe des innerstaatlichen Rechts des Vertragsstaats, in dem der Einsatz erfolgt, für den durch die Beamten bei ihrem Einsatz verursachten Schaden im Zusammenhang mit besonderen Ermittlungsmethoden (Art. 39), verdeckten Ermittlungen (Art. 40), gemeinsamen Ermittlungsgruppen (Art. 41) und grenzüberschreitenden Observationen (Art. 42) (Abs. 1).

Der Vertragsstaat, in dessen Hoheitsgebiet der Schaden verursacht wurde, leistet dafür Schadensersatz nach den gleichen Bedingungen, wie wenn der Schaden von seinen eigenen Beamten verursacht worden wäre (Abs. 2). Allerdings muss der Vertragsstaat, dessen Beamte den Schaden verursacht haben, den Betrag des Schadenersatzes, der den Opfern des Schadens geleistet wurde, vollständig erstatten (Abs. 3).

Dieser Artikel stützt sich auf Artikel 22 ZP II EUeR.

Art. 45 Internationale Zusammenarbeit zum Zweck der Einziehung

Der Inhalt dieser Bestimmung ist grundsätzlich breiter gefasst als die Einziehung gemäss Artikel 69 ff. StGB, da sie die Möglichkeit vorsieht, auch Vermögenswerte einzuziehen, die zur Wiedergutmachung gegenüber Opfern (vgl. Art. 83) bestimmt sind. Die Einziehung gemäss Artikel 45 umfasst daher neben deliktischen Werkzeugen und Deliktserträgen auch andere Vermögenswerte zum Zwecke der Wiedergutmachung. Allerdings bezieht sich die Bestimmung nur auf Erträge aus Verbrechen oder Vergehen, die in den Anwendungsbereich des Übereinkommens fallen, d. h. auf internationale Verbrechen. Der aus dem schweizerischen Recht bekannte «Nexus» zwischen der Tat und den Vermögenswerten bleibt also erhalten. Als Beispiel wären Vermögenswerte zu nennen, die durch den illegalen Abbau natürlicher Ressourcen in Konfliktgebieten erlangt werden – was den Tatbestand der Plünderung als Kriegsverbrechen erfüllen kann. Solche Vermögenswerte könnten eingezogen werden – explizit auch zum Zwecke einer späteren Wiedergutmachung.

Der gesamte Artikel 45 steht unter dem Vorbehalt des nationalen Rechts. Das Schweizer Einziehungsrecht ist damit konform mit demjenigen des Übereinkommens (vgl. Abs. 1).

Ein Vertragsstaat, der um Einziehung von sich in seinem Hoheitsgebiet befindlichen Erträgen aus Verbrechen oder von entsprechenden Ersatzforderungen ersucht wurde, kann entweder:

- das Ersuchen an seine zuständigen Behörden weiterleiten, um eine Einziehungsentscheidung zu erwirken und sie vollstrecken zu lassen (Abs. 1 Bst. a), oder

- eine von einem Gericht im Hoheitsgebiet des ersuchenden Vertragsstaats erlassene Einziehungsentscheidung an seine zuständigen Behörden weiterleiten, soweit sie sich auf im Hoheitsgebiet des ersuchten Vertragsstaats befindliche Erträge aus Verbrechen, Vermögensgegenstände, Geräte oder andere Tatwerkzeuge, die bei Verbrechen Verwendung fanden oder finden sollten, bezieht (Abs. 1 Bst. b).

Gemäss Absatz 10 werden auch Entscheidungen oder Massnahmen im Zusammenhang mit der Einziehung vom ersuchten Vertragsstaat in Einklang mit seinem innerstaatlichen Recht getroffen.

Art. 46 Rückgabe

Der ersuchte Vertragsstaat kann beschlagnahmte oder eingezogene Vermögensgegenstände, die durch ein internationales Verbrechen erlangt wurden, dem ersuchenden Vertragsstaat zur Rückerstattung an die Opfer herausgeben, soweit sein innerstaatliches Recht dies zulässt (Abs. 1).

Auch das gesamte Herausgaberecht steht unter dem Vorbehalt des nationalen Rechts und das Übereinkommen schafft keine darüber hinausgehenden Verpflichtungen. Im schweizerischen Recht richtet sich die Herausgabe zur Rückerstattung an die Opfer grundsätzlich nach Artikel 74a IRSG.

Der ersuchte Vertragsstaat, der Gegenstände, Schriftstücke, Akten oder Beweismittel übermittelt, kann auf deren Rückgabe verzichten, wenn dadurch deren Rückgabe an den rechtmässigen Eigentümer erleichtert wird (Abs. 2).

Die Bestimmung des Übereinkommens übernimmt den Inhalt von Artikel 14 Absatz 2 UNTOC.

Art. 47 Verfügung über eingezogene Vermögenswerte

Ein Vertragsstaat, der gemäss den Bestimmungen von Artikel 45 Erträge aus Verbrechen oder Vermögensgegenstände eingezogen hat, verfügt darüber nach seinem innerstaatlichen Recht und seinen Verwaltungsverfahren (Abs. 1).

Vertragsstaaten, die auf Ersuchen eines anderen Vertragsstaats tätig werden, müssen im Einklang mit ihrem innerstaatlichen Recht die Herausgabe der eingezogenen Erträge aus Verbrechen, der Vermögensgegenstände oder des entsprechenden Werts an den ersuchenden Vertragsstaat in Erwägung ziehen, damit er die Opfer entschädigen kann (Abs. 2). Eine solche Rückgabe kann auch durch eine Teilung («Sharing») mit anderen Vertragsstaaten erfolgen (Abs. 3).

Das Schweizer Herausgabesystem bestehend aus Artikel 74a IRSG, Exequaturverfahren und Teilung gestützt auf das Bundesgesetz über die Teilung eingezogener Vermögenswerte³² ist kompatibel mit dem Übereinkommen.

Art. 48 Übertragung von Verfahren

Die Vertragsstaaten können einander die Verfahren zur Verfolgung internationaler Verbrechen übertragen, wenn die Straftat mehrere Vertragsstaaten betrifft. Dies geschieht im Interesse der Effizienz der Strafverfolgung.

Art. 49 Anwendungsbereich des Teils IV

Das Übereinkommen findet Anwendung, wenn die Person, die Gegenstand eines Auslieferungersuchens eines Vertragsstaats ist, sich im Hoheitsgebiet des ersuchten Vertragsstaats befindet (Abs. 1).

Die Auslieferung kann bewilligt werden, wenn das Verbrechen, das Gegenstand des Ersuchens ist, sowohl nach dem innerstaatlichen Recht des ersuchten Vertragsstaats als auch des ersuchenden Vertragsstaats mit einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr als Höchststrafe bedroht ist. Wurde die Person im ersuchenden Vertragsstaat zu einer Freiheitsstrafe verurteilt, so muss ausserdem die Restdauer der zu verbüssenden Freiheitsstrafe mindestens sechs Monate betragen (Abs. 2).

Betrifft das Auslieferungersuchen zudem mehrere Straftaten, von denen mindestens eine in den Anwendungsbereich des Übereinkommens fällt, so kann der ersuchte Vertragsstaat das Übereinkommen auch auf die anderen Verbrechen anwenden (Abs. 3).

Alle vom Übereinkommen erfassten Verbrechen gelten von Rechts wegen als in die zwischen den Vertragsstaaten anwendbaren Auslieferungsverträge eingeschlossen (Abs. 4).

Art. 50 Rechtsgrundlage für die Auslieferung

Besteht zwischen den Vertragsstaaten kein anderer Auslieferungsvertrag, dient dieses Übereinkommen als Rechtsgrundlage für die Auslieferung in Bezug auf die Verbrechen, auf die das Übereinkommen Anwendung findet.

Art. 51 Gründe für die Ablehnung der Auslieferung

Das Übereinkommen sieht eine Reihe von Gründen für die Ablehnung der Auslieferung vor. Diesen Ablehnungsgründen liegen wesentliche Interessen zugrunde. Es handelt sich dabei um dieselben Hindernisse, die bereits in internationalen Übereinkünften oder im innerstaatlichen Rechtshilferecht der Schweiz verankert sind. In erster Linie sind es zwingende Gründe im Bereich des Schutzes der Menschenrechte wie das Verbot der Diskriminierung (Abs. 1 Bst. a), der Todesstrafe (Abs. 1 Bst. b) und der Folter (Abs. 1 Bst. d), sowie der Verfahrensgrundrechte wie das Verbot einer lebenslangen Freiheitsstrafe ohne die Möglichkeit einer bedingten Entlassung oder einer Strafe von unbestimmter Dauer (Abs. 2 Bst. a), die Einhaltung des Grundsatzes *ne bis in idem* (Abs. 1 Bst. c, Abs. 2 Bst. c) oder das Verbot eines Ausnahme- oder Sondergerichts (Abs. 1 Bst. e) oder die Verjährung vorbehaltlich Artikel 11 des Übereinkommens (Abs. 2 Bst. i).

Die Auslieferung kann abgelehnt werden, wenn das Ersuchen nicht in Übereinstimmung mit diesem Übereinkommen gestellt wird (Abs. 2 Bst. g) oder wenn sie die Souveränität, Sicherheit, öffentliche Ordnung oder andere wesentliche Interessen des ersuchten Vertragsstaats beeinträchtigt (Abs. 2 Bst. j).

Schliesslich ist die ersuchte Vertragspartei verpflichtet, bevor sie ein Auslieferungersuchen ablehnt, mit dem ersuchenden Vertragsstaat zu prüfen, ob die Auslieferung unter Auflage von Bedingungen bewilligt werden kann. Wird die Auslieferung unter diesen Bedingungen akzeptiert, muss sich der ersuchende Vertragsstaat an diese Bedingungen halten (Abs. 3).

Art. 52 Grundsatz der Spezialität

Die ausgelieferte Person darf nur wegen einer anderen Straftat oder einer anderen Sicherheitsmassnahme, als jener, die der Auslieferung zugrunde liegt, strafrechtlich verfolgt, verurteilt oder in Haft gehalten werden, wenn der Vertragsstaat, der sie ausgeliefert hat, zustimmt oder wenn die ausgelieferte Person, obwohl sie die Möglichkeit gehabt hatte, das Hoheitsgebiet des Vertragsstaats innerhalb von 45 Tagen nach ihrer endgültigen Freilassung nicht verlassen hat oder wenn sie nach dessen Verlassen dorthin zurückgekehrt ist (Abs. 1 Bst. a und b).

Art. 53 Weiterlieferung an einen Drittstaat

Die ausgelieferte Person darf vom ersuchenden Vertragsstaat nur mit der Zustimmung des ersuchten Vertragsstaats an einen anderen Vertragsstaat oder Drittstaat übergeben werden, es sei denn, die Person hatte gemäss Artikel 52 Absatz 1 Buchstabe b die Möglichkeit, das Hoheitsgebiet zu verlassen, und hat dies nicht innerhalb von 45 Tagen nach ihrer endgültigen Freilassung getan, oder sie ist nach dessen Verlassen dorthin zurückgekehrt.

Art. 54 Auslieferung von Staatsangehörigen

Ein Vertragsstaat kann die Auslieferung seiner Staatsangehörigen ablehnen, unter der Bedingung, dass er in der Lage ist, die entsprechenden Strafverfahren selbst zu führen (Abs. 1). Ein Staat, der eigene Staatsbürger ausliefert, kann dies unter der Bedingung tun, dass der Urteilsvertragsstaat ihm die Person rücküberstellt, damit sie die Strafe im Heimatstaat verbüsst (Abs. 2). Wird eine Auslieferung zum Zwecke der Vollstreckung einer bereits ausgefallten Freiheitsstrafe verweigert, so ist der Vertragsstaat, der die Auslieferung ablehnt, nach Massgabe seines nationalen Rechts verpflichtet, die entsprechende Strafe selbst zu vollstrecken (Abs. 3).

Art. 55 Erledigung des Ersuchens

Die Erledigung des Auslieferungsersuchens unterliegt den im innerstaatlichen Recht des ersuchten Vertragsstaats vorgesehenen Bedingungen (Abs. 1). Im schweizerischen Recht ist der Vollzug der Auslieferung in den Artikeln 56 ff. IRSG geregelt.

Art. 56 Ersuchen und beigefügte Schriftstücke

Auslieferungsersuchen müssen schriftlich gestellt werden (Abs. 1) und je nach Fall insbesondere die Beschreibung der Person enthalten (Abs. 2 Bst. a), den Wortlaut der einschlägigen, das Verbrechen definierenden Gesetzesbestimmung (Abs. 2 Bst. b), einen Haftbefehl und eine Beschreibung des Sachverhalts des Verbrechens und der Orte, an denen das Verbrechen verübt wurde (Abs. 2 Bst. c), ein Urteil oder eine andere Urkunde, aus der die Verurteilung der Person hervorgeht (Abs. 2 Bst. d, e, f) oder sonstige Informationen und/oder Beweismittel nach Massgabe des innerstaatlichen Rechts des ersuchten Vertragsstaats (Abs. 3).

Art. 57 Vertraulichkeit von Auslieferungsersuchen

Der ersuchte Vertragsstaat ist verpflichtet, das Auslieferungsersuchen, seinen Inhalt und den diesbezüglichen Entscheid vertraulich zu behandeln, es sei denn, die Erledigung des Ersuchens erfordere etwas anderes. Kann der ersuchte Vertragsstaat dem Erfordernis der Vertraulichkeit nicht entsprechen, so setzt er den ersuchenden Vertragsstaat davon in Kenntnis. Letzterer kann dann entscheiden, ob er am Ersuchen festhält oder nicht. Diese Einschränkung ist für die Schweiz zentral. Denn der vom Auslieferungsersuchen betroffenen Person ist vor dem Entscheid über die Auslieferung das rechtliche Gehör zu gewähren (Art. 52 IRSG). Die Schweiz wird folglich die Vertraulichkeit der Ersuchen grundsätzlich nicht wahren können. Da aber die Möglichkeit, vom Grundsatz der Vertraulichkeit abzuweichen, vorgesehen ist und Ersuchen basierend auf dem Übereinkommen internationale Verbrechen betreffen, für deren Bearbeitung in der Schweiz nur die Bundesanwaltschaft zuständig sein wird, war die Bestimmung für die Schweiz annehmbar.

Art. 58 Konkurrierende Ersuchen

Werden von mehreren Vertragsstaaten oder zuständigen internationalen Strafgerichten konkurrierende Auslieferungsersuchen gestellt, so trifft der ersuchte Vertragsstaat seine Entscheidung unter Berücksichtigung der Verpflichtungen im Hinblick auf den Vorrang der Gerichtsbarkeit nach einer völkerrechtlichen Übereinkunft, durch die er

gebunden ist (Abs. 1). Besteht keine solche völkerrechtliche Übereinkunft, trifft der ersuchte Vertragsstaat seine Entscheidung unter Berücksichtigung aller massgeblichen Umstände des Einzelfalls wie der Schwere der Verbrechen und des Ortes ihrer Begehung, der Daten der Ersuchen, der Staatsangehörigkeit der Personen (Täter und Opfer) und der Möglichkeit einer späteren Auslieferung an einen anderen Vertragsstaat (Abs. 2).

Art. 59 Vorläufige Auslieferungshaft

Der ersuchte Vertragsstaat kann auf Verlangen des ersuchenden Vertragsstaats eine Person bis zu ihrer Auslieferung in Haft nehmen (Abs. 1).

Das Ersuchen um vorläufige Auslieferungshaft enthält insbesondere die Beschreibung der Person, den Wortlaut der einschlägigen, das Verbrechen definierenden Gesetzesbestimmung, einen Haftbefehl und eine Beschreibung des Sachverhalts des Verbrechens und der Orte, an denen es verübt wurde (Abs. 2).

Der ersuchte Vertragsstaat setzt den ersuchenden Vertragsstaat innerhalb einer angemessenen Frist über das Ergebnis seiner Bearbeitung des Ersuchens um Auslieferungshaft in Kenntnis (Abs. 3).

Art. 60 Berücksichtigung von Haftzeiten

Der ersuchende Vertragsstaat wird ermutigt, bei der Festlegung der Haftdauer, die bei ihm aufgrund einer verhängten Freiheitsstrafe oder sichernden Massnahme noch zu verbüssen ist, nach seinem innerstaatlichen Recht die Haftdauer zu berücksichtigen, die sich im Rahmen der Erledigung des Auslieferungsersuchens im ersuchten Vertragsstaat ergeben hat.

Art. 61 Übergabe der auszuliefernden Person

Der ersuchende Vertragsstaat und der ersuchte Vertragsstaat konsultieren einander, nachdem sie sich über das Auslieferungsersuchen geeinigt haben, und vereinbaren den Ort und den Zeitpunkt der Übergabe. Darüber hinaus informiert der ersuchte Vertragsstaat den ersuchenden Vertragsstaat über die Dauer der Auslieferungshaft der gesuchten Person (Abs. 1).

Verhindert höhere Gewalt die Übergabe oder Übernahme der ausgelieferten Person, vereinbaren die beiden Staaten einen neuen Zeitpunkt (Abs. 3). Wurde die gesuchte Person jedoch nach Ablauf dieser Frist nicht ausgeliefert, wird sie 30 Tage nach Ablauf dieser Frist oder spätestens nach Ablauf von 45 Tagen freigelassen, sofern der ersuchte Vertragsstaat nichts anderes vorsieht. Er kann es ablehnen, die Person wegen desselben Verbrechens auszuliefern (Abs. 2).

Art. 62 Aufgeschobene oder vorübergehende Übergabe

Der ersuchte Vertragsstaat kann, nachdem er das Auslieferungsersuchen gutgeheissen hat, die Übergabe der gesuchten Person aufschieben, damit er sie selbst strafrechtlich verfolgen kann oder, falls sie bereits verurteilt worden ist, damit sie in seinem Hoheitsgebiet eine Strafe verbüsst, die wegen eines anderen Verbrechens verhängt wurde als desjenigen, dessentwegen um Auslieferung ersucht worden ist (Abs. 1). Der ersuchte Vertragsstaat kann die Person auch vorübergehend dem ersuchenden Vertragsstaat unter Bedingungen übergeben, die von den betroffenen Vertragsstaaten in gegenseitigem Einvernehmen festgelegt werden (Abs. 2).

Art. 63 Vereinfachtes Auslieferungsverfahren

Der ersuchte Vertragsstaat kann die Auslieferung im vereinfachten Verfahren bewilligen, soweit das innerstaatliche Recht dies zulässt und die Person, um deren Auslieferung ersucht wird, zustimmt. Im schweizerischen Recht ist die vereinfachte Auslieferung in Artikel 54 IRSG geregelt.

Art. 64 Herausgabe von Gegenständen

Der ersuchte Vertragsstaat kann auf Ersuchen des ersuchenden Vertragsstaats die als Beweismittel dienenden (Abs. 1 Bst. a) oder aus einem Verbrechen herrührenden (Abs. 1 Bst. b) Gegenstände nach Massgabe seines innerstaatlichen Rechts beschlagnehmen und übergeben. Die Sicherstellung von Gegenständen ist in Artikel 45 IRSG geregelt.

Art. 65 Durchlieferung der auszuliefernden Person

Soll eine Person an einen Vertragsstaat durch das Hoheitsgebiet eines anderen Vertragsstaats ausgeliefert werden, so ersucht der Vertragsstaat, an den die Person ausgeliefert werden soll, den anderen Vertragsstaat schriftlich um die Bewilligung der Durchlieferung dieser Person. Für einen einfachen Überflug über das Hoheitsgebiet eines Vertragsstaats ist keine Durchlieferungsbewilligung erforderlich (Abs. 1). Die Durchlieferung einer inhaftierten Person ist im schweizerischen Recht in Artikel 20a IRSG geregelt.

Zu diesem Zweck gibt der ersuchte Vertragsstaat dem Ersuchen umgehend statt, sofern seine wesentlichen Interessen dadurch nicht beeinträchtigt werden (Abs. 2).

Der Vertragsstaat, durch den eine Person durchgeliefert wird, stellt sicher, dass die rechtlichen Voraussetzungen dafür gegeben sind, die Person während der Durchlieferung in Haft zu halten (Abs. 3), dies ist für die Schweiz in Artikel 72 Absatz 2 IRSG geregelt. Er kann ein Ersuchen um Bewilligung der Durchlieferung eines seiner Staatsangehörigen durch sein Hoheitsgebiet auch ablehnen (Abs. 6), wobei das Schweizer Recht keinen solchen Vorbehalt kennt (Art. 7 Abs. 2 IRSG).

Art. 66 Anwendungsbereich des Teils V und Begriffsbestimmungen in Bezug auf die Überstellung verurteilter Personen

Eine Person, die wegen eines Verbrechens, auf das dieses Übereinkommen Anwendung findet, verurteilt wurde, kann zur Verbüssung einer gegen sie verhängten Strafe an einen anderen Vertragsstaat überstellt werden.

Art. 67 Voraussetzungen für die Überstellung

Die Überstellung einer wegen eines Verbrechens, auf das dieses Übereinkommen Anwendung findet, verurteilten Person kann vom Urteilsvertragsstaat oder vom Vollstreckungsvertragsstaat verlangt werden (Abs. 1). Die verurteilte Person kann ihren Wunsch um Überstellung entweder gegenüber dem Urteilsvertragsstaat oder dem Vollstreckungsvertragsstaat äussern (Abs. 2).

Die Überstellung einer verurteilten Person ist möglich, wenn verschiedene Voraussetzungen erfüllt sind. Die verurteilte Person muss zunächst Staatsangehörige des Vollstreckungsvertragsstaats sein (Abs. 3 Bst. a), wobei sich dieser Begriff nach dessen Erklärung unter Artikel 9 richtet. Es muss sich um ein rechtskräftiges, nicht mehr anfechtbares Urteil handeln (Abs. 3 Bst. b). Die Dauer der zu verbüssenden Strafe muss mindestens sechs Monate betragen (Abs. 3 Bst. c). Die verurteilte Person oder in gewissen Fällen ihr gesetzlicher Vertreter müssen der Überstellung zugestimmt haben, (Abs. 3 Bst. d). Schliesslich müssen sich der Urteilsvertragsstaat und der Vollstreckungsvertragsstaat auf die Überstellung einigen (Abs. 3 Bst. e).

Art. 68 Informationspflicht

Die verurteilte und zu überstellende Person muss vom Urteilsvertragsstaat über die Möglichkeiten der Überstellung und ihre rechtlichen Folgen informiert werden (Abs. 1). Sie ist ferner von allen veranlassenden Massnahmen oder Entscheiden des Urteils- oder Vollstreckungsvertragsstaats betreffend das Überstellungsgesuch in Kenntnis zu setzen (Abs. 5).

Der Urteilsvertragsstaat unterrichtet den Vollstreckungsvertragsstaat so bald wie möglich nach Eintritt der Rechtskraft des Urteils über den Wunsch der verurteilten Person, überstellt zu werden (Abs. 2). Die verurteilte Person kann jedoch die Überstellung nicht selbst beantragen, da diese ausschliesslich dem Urteils- und Vollstreckungsvertragsstaat obliegt. Zu diesem Zweck übermittelt der Urteilsvertragsstaat dem Vollstreckungsvertragsstaat auf dessen Ersuchen bestimmte Informationen (Abs. 4), wie insbesondere Angaben zur Identität der verurteilten Person (Abs. 3 Bst. a) oder gegebenenfalls ihre Adresse (Abs. 3 Bst. b), die Darstellung des Sachverhalts, welcher der Sanktion zugrunde liegt (Abs. 3 Bst. c) oder die verhängte Strafe (Abs. 3 Bst. d und e) oder gegebenenfalls eine Erklärung, dass das Ersuchen um Überstellung nach diesem Übereinkommen gestellt wird (Abs. 3 Bst. f).

Art. 69 Ersuchen, Antworten und beigefügte Schriftstücke

Ersuchen um Überstellung und die Antworten darauf müssen schriftlich übermittelt werden (Abs. 1). Diese Aufgabe liegt grundsätzlich in der Kompetenz der Justizministerien der Vertragsstaaten. In der Schweiz ist das Bundesamt für Justiz dafür zuständig (Art. 104 Abs. 1 IRSG). Zu diesem Zweck muss der ersuchte Staat den ersuchenden Vertragsstaat umgehend über seine Annahme oder Ablehnung des Ersuchens und gegebenenfalls über die Gründe für die Ablehnung unterrichten (Abs. 2).

Der Vollstreckungsvertragsstaat kann auf Ersuchen des Urteilsvertragsstaats bestimmte Schriftstücke zur Verfügung stellen, wie beispielsweise eine Urkunde, aus der hervorgeht, dass die verurteilte Person Staatsangehörige des Vollstreckungsvertragsstaats ist (Abs. 3 Bst. a), eine Kopie der Rechtsvorschriften des Vollstreckungsvertragsstaats, welche die Verurteilung durch den Urteilsvertragsstaat nach innerstaatlichem Recht begründen können (Abs. 3 Bst. b), eine Mitteilung zu den Vollstreckungsmodalitäten der Strafe im Falle einer Überstellung (Abs. 3 Bst. c) sowie zur bedingten oder vorzeitigen Entlassung (Abs. 3 Bst. d).

Die einem Ersuchen gemäss schweizerischem Recht beizulegenden Schriftstücke sind in Artikel 103 IRSG aufgeführt. Die Bestimmung ist mit dem Übereinkommen kompatibel.

Art. 70 Zustimmung und Nachprüfung

Der Urteilsvertragsstaat hat dafür zu sorgen, dass die Person, die der Überstellung zustimmt, dies freiwillig und im vollen Bewusstsein der rechtlichen Folgen für sie tut (Abs. 1). Das Übereinkommen beruht nämlich auf dem Grundsatz, dass die Vollstreckung der Strafe im Vollstreckungsvertragsstaat nur mit der vorherigen Zustimmung der verurteilten Person erfolgen darf. Der Vollstreckungsvertragsstaat ist befugt, die Zustimmung durch einen Konsularbeamten oder einen anderen von beiden Staaten im gegenseitigen Einvernehmen bezeichneten staatlichen Amtsträger überprüfen zu lassen (Abs. 2).

Die Zustimmung der verurteilten Person ist ausdrücklich als Überstellungsvoraussetzung sowohl in Artikel 101 Absatz 1 IRSG als auch in Artikel 7 des Übereinkommens über die Überstellung verurteilter Personen verankert.³³

Art. 71 Personen, die den Urteilsvertragsstaat verlassen haben

Diese Bestimmung betrifft die Situation, in der eine ausländische Person, gegen die eine rechtsgültige Verurteilung ergangen ist, in den Staat ihrer Staatsangehörigkeit geflohen oder in diesen zurückgekehrt ist, wobei sie sich bewusst war, dass ein Verfahren anhängig war (Abs. 1 Bst. a) oder im Urteilsvertragsstaat ein Urteil gegen sie ergangen war (Abs. 1 Bst. b). In einer solchen Situation kann der Urteilsvertragsstaat den Staat der Staatsangehörigkeit der Person ersuchen, die Urteilsvollstreckung zu übernehmen.

Beide Vertragsstaaten führen einen Informationsaustausch durch. Dabei werden wichtige Schriftstücke über die Identität der verurteilten Person, aber auch über die innerstaatlichen Rechtsbestimmungen des Urteilsvertragsstaats und des Vertragsstaates der Staatsangehörigkeit der Person übermittelt (Abs. 2).

Es wird ausdrücklich auf die Zustimmung der verurteilten und entflohenen Person verzichtet (Abs. 3).

Die Übertragung des Strafvollzugs ist in analoger Weise auch in Artikel 2 des Zusatzprotokolls zum Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen geregelt.³⁴

Art. 72 Verurteilte Personen, die der Ausweisung oder Abschiebung unterliegen

Hierbei handelt es sich um Fälle, in denen es der verurteilten Person nach dem Verbüssen ihrer Strafe nicht mehr gestattet ist, im Urteilsvertragsstaat zu bleiben. In diesen Fällen ist ausnahmsweise eine Überstellung auch gegen den Willen der betroffenen Person möglich (Abs. 1), solange die Person rechtliches Gehör erhalten hat (Abs. 2). Die Bestimmung regelt das anwendbare Verfahren und gewisse Einschränkungen im Detail (Abs. 3 ff.). Diese Bestimmung betrifft Gerichtsurteile und Verwaltungsentscheidungen, nach denen die betreffende Person verpflichtet ist, das Hoheitsgebiet des Urteilsvertragsstaats zu einem bestimmten Zeitpunkt zu verlassen. In der Schweiz sind davon Ausländer betroffen, gegen die eine Wegweisungs- oder Abschiebungsmassnahme vollzogen werden muss (eine solche Massnahme ist in der Regel mit einem Einreiseverbot verbunden).

Art. 73 Wirkungen der Überstellung für den Urteilsvertragsstaat

Durch die Überstellung der verurteilten Person in den Vollstreckungsvertragsstaat wird die Vollstreckung der Strafe im Urteilsvertragsstaat ausgesetzt (Abs. 1). Der Urteilsvertragsstaat darf die Strafe nicht mehr vollstrecken, wenn der Vollstreckungsvertragsstaat sie für abgeschlossen erachtet (Abs. 2).

Diese Bestimmung beruht auf Artikel 8 des Übereinkommens über die Überstellung verurteilter Personen.

Art. 74 Wirkungen der Überstellung für den Vollstreckungsvertragsstaat

Der Vollstreckungsvertragsstaat kann die Vollstreckung der Strafe fortsetzen (Abs. 1 Bst. a) oder die Strafe in eine Sanktion umwandeln, die nach dem innerstaatlichen Recht des Vollstreckungsvertragsstaats für dasselbe Verbrechen vorgesehen ist (Abs. 1 Bst. b).

Die Vollstreckung der Sanktion richtet sich nach dem innerstaatlichen Recht des Vollstreckungsvertragsstaats, und allein dieser Staat ist zuständig, diesbezügliche Entscheidungen zu treffen (Abs. 4). Diese Bestimmung entspricht jener von Artikel 107 Absatz 1 IRSG, wonach die Vollstreckung vollumfänglich nach schweizerischem Recht erfolgt.

Diese Bestimmung übernimmt im Wesentlichen jene von Artikel 9 des Übereinkommens über die Überstellung verurteilter Personen.

Art. 75 Fortsetzung der Vollstreckung

Im Falle einer Fortsetzung der Vollstreckung ist der Vollstreckungsvertragsstaat an die rechtliche Art und die Dauer der Sanktion gebunden, wie sie vom Urteilsvertragsstaat festgelegt worden ist (Abs. 1). Ist die Art oder Dauer der Sanktion mit dem innerstaatlichen Recht des Vollstreckungsvertragsstaats nicht vereinbar, so kann dieser die Sanktion durch einen Gerichts- oder Verwaltungsentscheid an die Strafe oder Massnahme anpassen, die nach seinem innerstaatlichen Recht für ein Verbrechen derselben Art vorgesehen ist. Dabei muss diese soweit wie möglich der zu vollziehenden Sanktion entsprechen. Sie darf weder die Sanktion verschärfen noch das nach dem innerstaatlichen Recht des Vollstreckungsvertragsstaats vorgesehene Höchstmass überschreiten (Abs. 2).

Diese Bestimmung übernimmt den Inhalt von Artikel 10 des Übereinkommens über die Überstellung verurteilter Personen.

Art. 76 Umwandlung der Sanktion

Artikel 76 betrifft die Umwandlung der zu vollziehenden Sanktion, d. h. das Gerichts- oder Verwaltungsverfahren, mit dem die im Urteilsvertragsstaat verhängte Sanktion durch eine im Recht des Vollstreckungsvertragsstaats vorgesehene Sanktion ersetzt wird. Dieses Verfahren wird üblicherweise als Exequatur bezeichnet. Diese Bestimmung ist von zentraler Bedeutung, wenn sich das Strafvollzugssystem des Vollstreckungsvertragsstaats bezüglich der Klassifikation der Sanktionen oder der Dauer der Freiheitsstrafe für eine Straftat derselben Art von jenem des Urteilsvertragsstaats unterscheidet. Die Umwandlung der Sanktion richtet sich nach dem Recht des Vollstreckungsvertragsstaats.

Dieser Artikel übernimmt den Inhalt von Artikel 11 des Übereinkommens über die Überstellung verurteilter Personen.

Art. 77 Revision

Nur der Urteilsvertragsstaat hat das Recht, über eine Revision zu entscheiden, da das Revisionsverfahren nicht Gegenstand der Vollstreckung ist, sondern darauf abzielt, ein rechtskräftiges Urteil in Anbetracht neuer materieller Elemente zu überprüfen.

Somit ist allein der Urteilsvertragsstaat für die Beurteilung der Beschwerde zuständig, insbesondere weil er eher in der Lage ist, neue Beweismittel zum strittigen Punkt zu erheben.

Die Bestimmung von Artikel 77 übernimmt den Inhalt von Artikel 13 des Übereinkommens über die Überstellung verurteilter Personen. Bereits im Zusammenhang mit diesem Übereinkommen wurde in der deutschen Fassung der Begriff «Wiederaufnahme» verwendet, der sich jedoch offenbar an der Terminologie Deutschlands orientiert, wo der Begriff der «Wiederaufnahme» dem schweizerischen Begriff der Revision entspricht.

Art. 78 Beendigung der Vollstreckung

Artikel 78 betrifft die Beendigung der Vollstreckung durch den Vollstreckungsvertragsstaat, wenn die Sanktion aufgrund eines Entscheids oder einer Massnahme des Urteilsvertragsstaats (z. B. im Falle der Revision des Urteils) nicht mehr vollstreckbar ist. Der Vollstreckungsvertragsstaat muss demnach die Vollstreckung beenden, sobald er vom Urteilsvertragsstaat über einen solchen Entscheid oder eine solche Massnahme unterrichtet wird.

Die Bestimmung ist identisch mit Artikel 14 des Übereinkommens über die Überstellung verurteilter Personen.

Art. 79 Unterrichtung über die Vollstreckung

Dieser Artikel verpflichtet den Vollstreckungsvertragsstaat, den Urteilsvertragsstaat über die Vollstreckung der Sanktion zu unterrichten:

- a. wenn er die Vollstreckung dieser Sanktion für abgeschlossen erachtet (z. B. verbüsste Strafe),
- b. falls die verurteilte Person vor Abschluss der Vollstreckung dieser Sanktion aus der Haft geflohen ist und
- c. falls der Urteilsvertragsstaat um einen besonderen Bericht ersucht.

Die in Artikel 79 Buchstabe a vorgesehenen Informationen können entweder für jeden Fall einzeln oder im Rahmen regelmässiger – z. B. jährlicher – Berichte zu allen Fällen geliefert werden, in denen die Vollstreckung der Sanktion in einem bestimmten Zeitraum beendet wurde.

Artikel 79 lehnt sich an Artikel 15 des Übereinkommens über die Überstellung verurteilter Personen an.

Art. 80 Durchlieferung verurteilter Personen

Dieser Artikel regelt die Durchlieferung von Personen aus dem Urteilsvertragsstaat in den Vollstreckungsvertragsstaat durch das Hoheitsgebiet eines anderen Vertragsstaats.

Der Wortlaut dieses Artikels stützt sich auf Artikel 16 des Übereinkommens über die Überstellung verurteilter Personen, der den wesentlichen Inhalt von Artikel 21 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens³⁵ beziehungsweise von Artikel 13 des Europäischen Übereinkommens über die internationale Geltung von Strafurteilen³⁶ übernimmt.

Art. 81 Bestimmung des Begriffs «Opfer»

Die Definition des Begriffs «Opfer» basiert auf der Verfahrens- und Beweisordnung des IStGH (Regel 85). «Opfer» bezeichnet natürliche Personen, die infolge der Begehung eines Verbrechens, auf das dieses Übereinkommen Anwendung findet, geschädigt worden sind. Der Begriff «Opfer» kann auch Organisationen und Institutionen umfassen, die an einem dem Gemeinwohl (insbesondere der Religion, der Erziehung, der Kunst, der Wissenschaft oder der Wohltätigkeit) dienenden Gut, an ihren geschichtlichen Denkmälern, Spitälern oder humanitären Zwecken dienenden Gegenständen unmittelbaren Schaden erlitten haben.

Das Übereinkommen schliesst eine weitergehende Definition im innerstaatlichen Recht nicht aus. Nach Schweizer Recht gilt als Opfer jede Person, die durch eine Straftat in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität unmittelbar beeinträchtigt worden ist (Art. 124 BV³⁷ und Art. 1 OHG³⁸).

Art. 82 Schutz von Opfern, Zeugen, Sachverständigen und anderen Personen

Die Bestimmungen von Artikel 82 Absatz 1 verpflichten die Vertragsstaaten, geeignete Massnahmen zu ergreifen, um Opfern und Zeugen sowie deren Familien oder Vertretern, Sachverständigen und allen anderen Personen, die an der Ermittlung oder der

³⁵ SR 0.353.1

³⁶ SEV Nr. 070

³⁷ Bundesverfassung, SR 101

³⁸ Opferhilfegesetz, SR 312.5

Strafverfolgung beteiligt sind oder dabei kooperieren, wirksamen Schutz vor möglicher Vergeltung oder Einschüchterung zu gewähren. Gemäss Absatz 2 Buchstabe a können diese Massnahmen einen physischen Schutz dieser Personen umfassen, beispielsweise in Form einer Umsiedlung und der Anordnung, sowohl die Identität als auch den Aufenthaltsort dieser Personen geheim zu halten. Laut Absatz 2 Buchstabe b können sie auch darin bestehen, die Opfer, Zeugen und Sachverständigen während ihrer Aussage durch den Einsatz von Kommunikationstechnologien wie Videoübertragungen oder anderen geeigneten Mitteln zu schützen.

Zeugenschutzmassnahmen nach Absatz 2 Buchstabe b sind in den meisten vom Bund oder von den Kantonen geführten Strafverfahren vorgesehen. Auf Bundesebene sieht das Bundesgesetz vom 23. März 2007 über die Hilfe an Opfer von Straftaten Massnahmen zum Persönlichkeitsschutz vor wie den Ausschluss der Öffentlichkeit, Vorsichtsmassnahmen, um eine Gegenüberstellung von beschuldigter Person und Opfer zu vermeiden, sowie die Möglichkeit, dass sich das Opfer begleiten lässt und die Aussage verweigern kann. Das Bundesgesetz vom 23. Dezember 2011 über den ausserprozessualen Zeugenschutz (ZeugSG)³⁹ ermöglicht die Durchführung von Zeugenschutzprogrammen für Personen, die aufgrund ihrer Mitwirkung in einem Strafverfahren bedroht sind.

Art. 83 Opferrechte

Die Vertragsstaaten werden aufgefordert, unter Vorbehalt ihres innerstaatlichen Rechts dafür zu sorgen, dass die Meinungen und Anliegen der Opfer im Strafverfahren berücksichtigt werden. In der Schweiz ist diese Art der Beteiligung am Strafverfahren in allen Kantonen möglich. Die Opfer im Sinne des Opferhilfegesetzes geniessen zudem die oben genannten besonderen Schutzmassnahmen und Verfahrensrechte.

Art. 84 Treffen der Vertragsstaaten

Das Treffen der Vertragsstaaten dient den Staaten dazu, Änderungen des Übereinkommens, zusätzliche Anhänge (Art. 88) oder sonstige Originaltexte des Übereinkommens oder die Einführung schlanker und kosteneffizienter institutioneller Regelungen (Abs. 2) zu prüfen.

Das erste Treffen der Vertragsstaaten wird auf Vorschlag von mindestens einem Drittel der Vertragsstaaten nach Ablauf von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Übereinkommens oder nach Ablauf von zwei Jahren nach Hinterlegung der fünfzehnten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde einberufen. Danach können Treffen der Vertragsstaaten auf Vorschlag mindestens eines Drittels der Vertragsstaaten oder auf Beschluss des Treffens der Vertragsstaaten durchgeführt werden (Abs. 1).

Art. 85 Vorübergehende Unterstützung

Die Niederlande leisten so bald wie möglich und bis zwei Jahre nach Hinterlegung der fünfzehnten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde gemäss Absatz 1 vorübergehende Unterstützung durch die Bereitstellung praktischer Informationen wie z. B. die von den Vertragsstaaten bezeichneten einheitlichen Ansprechpartner (Art. 21 Abs. 4).

Sofern die freiwilligen finanziellen Beiträge der Vertragsstaaten die Kosten decken, kann die vorläufige Unterstützung gemäss Absatz 2 ausgedehnt werden auf die annehmbaren Sprachen (Art. 22 Abs. 2), verdeckte Ermittlungen (Art. 40 Abs. 4), grenzüberschreitende Observationen (Art. 42 Abs. 5), Wirkungen der Überstellung für den Vollstreckungsvertragsstaat (Art. 74 Abs. 2 und 5) und Durchlieferung verurteilter Personen (Art. 80 Abs. 7).

Art. 86 Beilegung von Streitigkeiten

Artikel 86 legt den Mechanismus für die Beilegung von Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung des Übereinkommens fest. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, ihre Streitigkeiten durch Verhandlungen beizulegen (Abs. 1).

Kann die Streitigkeit nicht binnen sechs Monaten durch Verhandlungen beigelegt werden, kann sie auf Verlangen eines der beteiligten Vertragsstaaten einem Schiedsverfahren unterworfen werden. Können sich die Vertragsstaaten binnen sechs Monaten nach dem Zeitpunkt, zu dem das Schiedsverfahren verlangt worden ist, über seine Ausgestaltung nicht einigen, so kann jeder dieser Vertragsstaaten die Streitigkeit dem Internationalen Gerichtshof unterbreiten (Abs. 2).

Art. 87 Änderungen dieses Übereinkommens

Jeder Vertragsstaat kann Änderungen des Übereinkommens vorschlagen (Abs. 1). Der Vorschlag wird den Vertragsstaaten zur Prüfung und zur Beschlussfassung am nächsten Treffen der Vertragsstaaten vorgelegt (Abs. 2).

Die Vertragsstaaten müssen sich über jede vorgeschlagene Änderung durch Konsens einigen. Wird keine Einigung erzielt, so ist eine Dreiviertelmehrheit der beim Treffen der Vertragsstaaten anwesenden und abstimmenden Vertragsstaaten erforderlich (Abs. 3). Damit eine Änderung für die Vertragsstaaten verbindlich ist, muss diese von den jeweiligen Vertragsstaaten gemäss ihrem innerstaatlichen Recht ratifiziert werden.

Art. 88 Beschlussfassung über zusätzliche Anhänge

Jeder Vertragsstaat kann zusätzliche Anhänge zum Übereinkommen vorschlagen, die ein oder mehrere Verbrechen enthalten, die in keiner der anderen Anhänge aufgeführt sind (Abs. 1). Die Beschlussfassung über die zusätzlichen Anhänge folgt dem Verfahren für die Annahme der Änderungen des Übereinkommens (Art. 87 Abs. 2–6).

Art. 89 Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme, Genehmigung und Beitritt

Das Übereinkommen wurde am 14. und 15. Februar 2024 im Friedenspalast in Den Haag für alle Staaten zur Unterzeichnung aufgelegt. Anschliessend liegt es bis zum 14. Februar 2025 beim belgischen Depositär zur Unterzeichnung auf. Bisher wurde es von 36 Staaten unterzeichnet (Stand: 10.12.24). Die Schweiz hat das Übereinkommen am 14. Februar 2024 unterzeichnet. Die Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunden müssen beim Depositär hinterlegt werden (Abs. 2). Das Übereinkommen steht allen Staaten zum Beitritt offen (Abs. 3).

Art. 90 Inkrafttreten

Gemäss Artikel 90 tritt das Übereinkommen am ersten Tag des Monats nach Ablauf der Frist von drei Monaten nach Hinterlegung der dritten Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde in Kraft (Abs. 1). Für Staaten, die das Übereinkommen nach diesem Zeitpunkt ratifizieren oder ihm beitreten, tritt es am ersten Tag des Monats nach Ablauf der Frist von drei Monaten nach Hinterlegung ihrer Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde in Kraft (Abs. 2).

Art. 91 Vorläufige Anwendung

Jeder Staat kann bei der Unterzeichnung erklären, dass er dieses Übereinkommen oder einen Teil davon bis zum Inkrafttreten des Übereinkommens für diesen Staat vorläufig anwenden wird (Abs. 1).

Die in Artikel 1 Absatz 3 Ziffer 2 des Bundesbeschlusses über die Genehmigung und die Umsetzung des Übereinkommens von Ljubljana und Den Haag erwähnte Erklärung ermöglicht, gemäss dieser Bestimmung, die vorläufige Anwendung des Übereinkommens bis zu seinem Inkrafttreten auf internationaler Ebene.

Art. 92 Vorbehalte

Jeder Vertragsstaat kann einen Vorbehalt gegen die besonderen Ermittlungsmethoden (Art. 39), die verdeckten Ermittlungen (Art. 40), die grenzüberschreitenden Observationen (Art. 42) sowie den Grundsatz der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit nach Artikel 86 Absatz 2 (Art. 86 Abs. 3) anbringen. Schliesslich kann ein Vertragsstaat einen Vorbehalt zur Anwendung des Übereinkommens auf Ersuchen betreffend Handlungen oder Unterlassungen anbringen, die vor Inkrafttreten des Übereinkommens oder seiner Anhänge für den Vertragsstaat begangen wurden (Art. 90 Abs. 5).

Ein Vertragsstaat kann auch gestützt auf sein innerstaatliches Recht einen um jeweils drei Jahre verlängerbaren Vorbehalt anbringen, der die Begründung seiner Gerichtsbarkeit nach Artikel 8 Absatz 3 einschränkt (Abs. 3).

Art. 93 Rücktritt

Schliesslich kann jeder Vertragsstaat durch eine an den Depositär gerichtete Notifikation dieses Übereinkommen kündigen (Abs. 1). Der Rücktritt wird frühestens ein Jahr nach Eingang der Notifikation beim Depositär wirksam (Abs. 2).

Art. 94 Depositär und Sprachen

Belgien ist Depositär des Übereinkommens und aller seiner Änderungen (Abs. 1).

Der englische, spanische und französische Wortlaut des Übereinkommens sind verbindlich (Abs. 2).

Anhänge A, B, C, D, E. Kriegsverbrechen

Die Anhänge A, B, C, D, E erlauben es Vertragsstaaten, die eine Notifikation gemäss Artikel 2 Absatz 2 abgegeben haben, die Definition von Kriegsverbrechen in Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe e dieses Übereinkommens in Anbetracht der Änderungen von Artikel 8 Absatz 2 des Römer Statuts zu erweitern.

Die Schweiz hat diese Änderungen des Römer Statuts übernommen und beabsichtigt daher, die Anhänge zu den Kriegsverbrechen zu ratifizieren.

Anhang F. Folter

Anhang F ermöglicht es Vertragsstaaten, die eine Notifikation nach Artikel 2 Absatz 2 abgegeben haben, Artikel 5 dieses Übereinkommens auch auf das Verbrechen der Folter anzuwenden (Abs. 1).

Die Definition des Begriffs «Folter» entspricht jener von Artikel 1 Absatz 1 UNCAT.

Ansichts der zurzeit laufenden Arbeiten im Parlament rund um die Prüfung der Einführungen eines spezifischen Tatbestandes gegen Folter (Pa. Iv. Flach, 20.504, Folter als eigener Straftatbestand im Schweizer Strafrecht) wird im vorliegenden Kontext darauf verzichtet, das Übereinkommen auch bereits auf die in Anhang F vorgesehenen Folterhandlungen anzuwenden. Die Erklärung bezüglich der Anwendung dieses Anhangs kann im Rahmen des späteren Entscheids über die Einführungen eines solchen spezifischen Tatbestandes geprüft und gegebenenfalls vorgenommen werden.

Anhang G. Zwangsweises Verschwindenlassen

Anhang G erlaubt es Vertragsstaaten, die eine Notifikation nach Artikel 2 Absatz 2 abgegeben haben, Artikel 5 dieses Übereinkommens auf das Verbrechen des Verschwindenlassens anzuwenden (Abs. 1).

Der Anhang übernimmt den Inhalt von Artikel 2 des Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen.

Der Begriff des zwangsweisen Verschwindenlassens umfasst die folgenden vier Tatbestandselemente: (1) einer Person wird die Freiheit entzogen, (2) die Tathandlung wird von Bediensteten des Staates oder von Personen oder Personengruppen begangen, die mit Ermächtigung, Unterstützung oder Duldung des Staates handeln, (3) das Schicksal der Person oder ihr Aufenthaltsort werden verschleiert und (4) die Täter entziehen die Person dem Schutz des Gesetzes.

Diesbezüglich ist festzuhalten, dass diese Normen für jedes Verschwindenlassen gelten, unabhängig davon, ob es isoliert erfolgt oder eine systematische Praxis darstellt und somit über die Anforderungen des Römer Statuts hinausgeht, das sich auf Straftaten beschränkt, die im Rahmen eines allgemeinen oder systematischen Angriffs auf eine Zivilbevölkerung begangen werden (Verbrechen gegen die Menschlichkeit).

Die Schweiz hat das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen ratifiziert und beabsichtigt, den Anwendungsbereich des Übereinkommens von Ljubljana und Den Haag auf das zwangsweise Verschwindenlassen auszudehnen.

Anhang H. Verbrechen der Aggression

Anhang H erlaubt es Vertragsstaaten, die eine Notifikation nach Artikel 2 Absatz 2 abgegeben haben, Artikel 5 dieses Übereinkommens auch auf das Verbrechen der Aggression anzuwenden (Abs. 1).

Der Anhang übernimmt den Inhalt von Artikel 8^{bis} des Römer Statuts.

Der Bundesrat schlägt vor, diesen Anhang zum Übereinkommen gleichzeitig mit der nationalen Umsetzung des Aggressionsverbrechens im StGB als Teil dieser Vorlage zu ratifizieren.

5 Umsetzung des Verbrechens der Aggression

Es besteht keine notwendige rechtliche Verknüpfung zwischen der Genehmigung des Übereinkommens von Ljubljana und Den Haag und der Umsetzung des Verbrechens der Aggression im Strafgesetzbuch sowie im Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927⁴⁰. Jedoch hat das Parlament die Motion 22.3362 angenommen (vgl. 1.4 oben). Diese verlangt die Umsetzung des Aggressionsverbrechens im Strafgesetzbuch. Das Übereinkommen von Ljubljana und Den Haag könnte zwar ohne diesen gleichzeitigen Schritt ratifiziert werden, da sich das Grundübereinkommen auf die anderen drei Völkerstraftaten beschränkt (Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen) und das Aggressionsverbrechen erst in Anhang H geregelt ist. Allerdings würde die Ratifikation des Übereinkommens ohne Anhang H vor dem Hintergrund der Motion 22.3362 unnötig politische Fragen aufwerfen. Daher wurde beschlossen, die inhaltlich ohnehin eng verknüpften Geschäfte zu verbinden. Die Umsetzung des Aggressionsverbrechens im schweizerischen Strafrecht dient der Umsetzung des Vertrages und erfüllt damit die Bedingungen für eine Verknüpfung (Art. 141a Abs. 2 BV).

5.1 Vorgeschichte

Seit 1945 ist die Charta der Vereinten Nationen der völkerrechtliche Ankerpunkt des allgemeinen Gewaltverbots: «Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt.»⁴¹ Diese Kernbestimmung des Völkerrechts richtet sich ausschliesslich an Staaten. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden aber auch Individuen für das aggressive Verhalten eines Staates zur Verantwortung gezogen. So wurden zahlreiche Personen vor den Internationalen Militärtribunalen in Nürnberg und Tokio wegen «Verbrechen gegen den Frieden» angeklagt und verurteilt. Dieses Verbrechen bestand insbesondere in der Planung, Vorbereitung, Einleitung oder Durchführung eines Angriffskrieges oder eines Krieges unter Verletzung internationaler Verträge, Abkommen oder Zusicherungen.⁴² Nach den Prozessen von Nürnberg und Tokio gab es denn auch Bestrebungen, das «Verbrechen gegen den Frieden» auf internationaler Ebene dauerhaft zu kodifizieren.⁴³ Das Ansinnen erwies sich aber lange Zeit als politisch nicht realisierbar. 1974 definierte die Generalversammlung der Vereinten Nationen Aggression zwar als Handlung eines Staates näher und spezifischer,⁴⁴ auf die Umschreibung eines individuellen Verbrechens konnten sich die Länder jedoch nicht einigen.⁴⁵

Auch in den Verhandlungen, die 1998 zur Verabschiedung des Römer Statuts des IStGH führten, konnten die Meinungsverschiedenheiten in Bezug auf die Definition der Aggression als Verbrechen einer Einzelperson nicht überwunden werden. Uneinigkeit herrschte über die Definition des Verbrechens, aber auch über die Frage, welche Rolle der UNO-Sicherheitsrat beim Entscheid haben sollte, ob eine Aggressionshandlung eines Staates vorliegt. Die Konferenz in Rom entschied daher, den nun «Verbrechen der Aggression» genannten Tatbestand zwar im Statut zu erwähnen,⁴⁶ die diesbezügliche Gerichtsbarkeit des Strafgerichtshofes aber vorerst auszusetzen. Zuerst sollten das Verbrechen der Aggression definiert und die Bedingungen für die Ausübung der Gerichtsbarkeit festgelegt werden.⁴⁷ Die beteiligten Staaten, darunter die Schweiz, betrauten die Vorbereitungskommission des Strafgerichtshofs mit dieser Aufgabe. Diese Kommission richtete ihrerseits eine zwischen 1999 und 2002 tagende Arbeitsgruppe zum Verbrechen der Aggression ein («Working Group on the Crime of Aggression»). Die Arbeitsgruppe publizierte am 11. Juli 2002 ein Diskussionspapier, das die Vorschläge der Staaten zusammenfasste.⁴⁸ Nach dem Inkrafttreten des Römer Statuts am 1. Juli 2002 setzte die Versammlung der Vertragsstaaten des Statuts eine Sonderarbeitsgruppe zum Verbrechen der Aggression ein («*Special Working Group on the Crime of Aggression*»), welche die bisherige Arbeit fortführen und abschliessen sollte. In die Beratungen der Sonderarbeitsgruppe zwischen 2002 und 2009 waren nicht nur

⁴¹ Art. 2 Abs. 4 der UNO-Charta. Ausgenommen vom Gewaltverbot sind vom Sicherheitsrat autorisierter Gewaltanwendung (Art. 42) und Massnahmen zur Selbstverteidigung (Art. 51).

⁴² Art. 6 Bst. a 1945 London Charter, in: Stefan Barriga/Claus Kress (Hrsg.), *Crime of Aggression Library – The Travaux Préparatoires on the Crime of Aggression*, Cambridge (Cambridge University Press) 2012, S. 131; Art. 5 Bst. a 1946 Tokyo Charter, in: ebd., S. 134.

⁴³ Affirmation of the Principles of International Law Recognized by the Charter of the Nürnberg Tribunal, Dokument A/RES/1/95, 11 December 1946, Operativer Absatz 2.

⁴⁴ Definition of Aggression, Anhang der Resolution 3314 (XXIX) der UNO-Generalversammlung, 14. Dezember 1974, Dokument A/RES/29/3314.

⁴⁵ Vgl. BBI 2014 2045 S. 2050 f.

⁴⁶ Art. 5 Abs. 1 Bst. d Römer Statut.

⁴⁷ Art. 5 Abs. 2 Römer Statut.

⁴⁸ 2002 Coordinator's Paper (July), in: Stefan Barriga/Claus Kress (Hrsg.), *Crime of Aggression Library – The Travaux Préparatoires on the Crime of Aggression*, Cambridge (Cambridge University Press) 2012, S. 412.

Vertreterinnen und Vertreter von Vertragsstaaten, sondern auch von Nichtvertragsstaaten, der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft einbezogen. Die Sonderarbeitsgruppe legte die Ergebnisse ihrer Arbeit im Februar 2009 vor.⁴⁹

An der Überprüfungskonferenz des Römer Statuts in Kampala, die zwischen dem 31. Mai und dem 11. Juni 2010 abgehalten wurde und unter anderem das Verbrechen der Aggression als Gegenstand hatte, nahmen über 4600 Delegierte aus 87 Vertragsstaaten, 32 Nichtvertragsstaaten (einschliesslich USA, Russland und China) sowie zahlreichen zwischenstaatlichen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen teil. Da die Sonderarbeitsgruppe schon im Vorfeld der Überprüfungskonferenz eine Einigung bezüglich der Definition des Verbrechens der Aggression vorgespurt und schliesslich erreicht hatte, drehten sich die Verhandlungen hauptsächlich um die Frage der Ausübung der Gerichtsbarkeit, wobei insbesondere die Stellung des UNO-Sicherheitsrates umstritten war.⁵⁰ Schliesslich konnten jedoch sowohl die Definition des Verbrechens der Aggression sowie die Bedingungen zur Ausübung der Gerichtsbarkeit im Konsens verabschiedet werden.⁵¹ Die Schweiz hat die Änderungen 2015 ratifiziert. Der IStGH kann seine Gerichtsbarkeit über das Verbrechen der Aggression seit dem 17. Juli 2018 ausüben.

Die mit dieser Gesetzgebungsvorlage vorgeschlagene Definition für die innerstaatliche Umsetzung des Verbrechens der Aggression orientiert sich an derjenigen im Römer Statut.⁵² Wie dargestellt beruht sie aufgrund der Vielzahl der am Verhandlungsprozess beteiligten Staaten und sonstigen Stakeholder auf breitem internationalem Konsens – eine Tatsache, die sich auch in der Übernahme derselben Definition im Anhang H des vorliegend ebenfalls behandelten Übereinkommen von Ljubljana und Den Haag widerspiegelt.

Der Bundesrat hatte bei der Ratifizierung der Änderungen von Kampala aus verschiedenen Gründen auf eine innerstaatliche Umsetzung des Verbrechens der Aggression verzichtet.⁵³ Ein solcher Verzicht auf eine damalige innerstaatliche Pönalisierung ermöglichte eine schnelle Ratifizierung der Änderungen, wodurch die Schweiz zum Erreichen der 30 Ratifizierungen, welche notwendig waren für die Aktivierung der Gerichtsbarkeit des IStGH über das Verbrechen der Aggression, beitragen und ein Signal an weitere Staaten aussenden konnte. Ebenso hatten zum Zeitpunkt der Ratifizierung durch die Schweiz noch wenige Staaten die Definition von Kampala innerstaatlich umgesetzt und der Bundesrat wollte die konkreten Auswirkungen der Änderungen des Römer Statuts in Bezug auf die Herangehensweise anderer Staaten abwarten. Seither sind die Änderungen von Kampala von genügend Staaten ratifiziert worden, um die Gerichtsbarkeit des IStGH zu aktivieren⁵⁴, und eine wachsende Anzahl von Staaten

⁴⁹ 2009 Special Working Group on the Crime of Aggression Report, in: Stefan Barriga/Claus Kress (Hrsg.), *Crime of Aggression Library – The Travaux Préparatoires on the Crime of Aggression*, Cambridge (Cambridge University Press) 2012., S. 648; 2009 Special Working Group on the Crime of Aggression Report, in: ebd., S. 663; Vgl. BBI 2014 2045 S. 2051.

⁵⁰ Für den detaillierten Verhandlungsverlauf vgl. Stefan Barriga, *Negotiating the Amendments on the crime of aggression*, in: Stefan Barriga/Claus Kress (Hrsg.), *Crime of Aggression Library – The Travaux Préparatoires on the Crime of Aggression*, Cambridge (Cambridge University Press) 2012, S. 3–57; Claus Kress/Leonie von Holtzendorff, *The Kampala Compromise on the Crime of Aggression*, *Journal of International Criminal Justice* 8 (2010), S. 1179–1217.

⁵¹ Vgl. BBI 2014 2045 S. 2052 f.

⁵² Von denjenigen Staaten, die bisher basierend auf der Definition des Römer Statuts das Verbrechen der Aggression in ihr nationales Recht umgesetzt haben, haben die meisten Staaten diese leicht modifiziert übernommen, s. Annegret Hartig, *Making Aggression a Crime Under Domestic Law*, Berlin (Springer) 2023, S. 281, Fn 135.

⁵³ Vgl. BBI 2014 2045 S. 2047.

⁵⁴ Resolution RC/Res.6 vom 11. Juni 2010, abrufbar unter: <https://treaties.un.org/> > Depositary > Status of Treaties > Penal Matters > 10.b. Amendments on the crime of aggression to the Rome Statute of the International Criminal Court. Kampala, 11 June 2010; bisher haben 45 Staaten die in Kampala beschlossene Änderung des Römer Statuts zur Einführung des Verbrechens der Aggression signiert und fast alle davon ratifiziert (Stand Juni 2024).

haben das Verbrechen der Aggression gemäss der Definition von Kampala innerstaatlich umgesetzt, darunter auch mehrere im europäischen Umfeld der Schweiz.⁵⁵ Zusammen mit der Inklusion des Verbrechens der Aggression gemäss Kampala im Übereinkommen von Ljubljana und Den Haag wird damit die Akzeptanz des Verbrechens der Aggression als Kernbestandteil des Völkerstrafrechts durch die internationale Staatengemeinschaft verdeutlicht.

Wie vom Bundesrat schon bei der Ratifizierung der Änderungen von Kampala festgehalten, kann die Schweiz auf der Basis der aktuellen Gesetzgebung vollständig mit dem IStGH zusammenarbeiten.⁵⁶ Die Schweiz setzt sich schon seit vielen Jahren aktiv für den Kampf gegen die Straflosigkeit von Verbrechen des Völkerrechts ein. Die innerstaatliche Umsetzung des Verbrechens der Aggression erweist sich mittlerweile angesichts der wachsenden Anzahl innerstaatlicher Umsetzungen im globalen und europäischen Kontext als notwendig, um anderen Staaten Rechtshilfe leisten zu können, wenn sie ein entsprechendes Strafverfahren führen. Zu Letzterem ist auch festzuhalten, dass die internationale Staatengemeinschaft zurzeit aufgrund einer Zuständigkeitslücke des IStGH ein Sondertribunal für das Verbrechen der Aggression gegen die Ukraine in Erwägung zieht.⁵⁷ Ein Straftatbestand zum Aggressionsverbrechen wäre nach geltender Rechtslage für eine Kooperation mit einem solchen Tribunal ebenfalls notwendig.

5.2 Tatbestand

5.2.1 Tathandlung

Ein Verbrechen der Aggression begeht, wer eine Angriffshandlung plant, vorbereitet, einleitet oder ausführt, die eine offenkundige Verletzung der Charta der Vereinten Nationen darstellt. Ob eine Verletzung als offenkundig gilt, beurteilt sich nach der Art, der Schwere und den Umfang der Angriffshandlung. Aus den Materialien zur Überprüfungskonferenz in Kampala ergibt sich, dass die Erfüllung eines der genannten Kriterien nicht genügt, um eine solche Offenkundigkeit der Verletzung der Charta zu begründen. Vielmehr muss die Offenkundigkeit sowohl durch die Art wie auch durch die Schwere und den Umfang der Angriffshandlung gegeben sein – also sowohl in qualitativer Hinsicht (Art) als auch in quantitativer Hinsicht (Schwere und Umfang).⁵⁸ Der deutsche Gesetzgeber nennt als Leitbild für eine offenkundige Verletzung den Prototyp eines Angriffskriegs, die dauerhafte Annektierung eines fremden Staatsgebiets oder die Unterwerfung eines Staates als Ziel des Angriffs.⁵⁹ Das Kriterium der Offenkundigkeit schliesst somit als tatbestandliches Korrektiv Angriffshandlungen aus, die sich im Graubereich zwischen völkerrechtlich legaler und illegaler Gewaltanwendung zwischen Staaten bewegen.⁶⁰ Die Angriffshandlung muss somit qualifiziert sein, um als konstitutives Element des Verbrechens der Aggression zu fungieren. So-

⁵⁵ Zu den Staaten, welche das Verbrechen der Aggression gemäss der Definition von Kampala innerstaatlich umgesetzt haben, gehören Afghanistan, Deutschland, Ecuador, Estland, Finnland, Georgien, Kroatien, Liechtenstein, Luxemburg, Niederlande, Nordmazedonien, Österreich, Samoa, Slowenien, Tschechien und Zypern, s. Annegret Hartig, *Making Aggression a Crime Under Domestic Law*, Berlin (Springer) 2023, S. 8.

⁵⁶ Vgl. BBl 2014 2045 S. 2058 f.

⁵⁷ Seit November 2023 gehört die Schweiz der internationalen «Kerngruppe» für die Kreation eines Sondertribunals für das Verbrechen der Aggression gegen die Ukraine an.

⁵⁸ Resolution RC/Res 6 Annex III *understanding 7*; Claus Kress, *The State Conduct Element*, in: Stefan Barriga und Claus Kress (Hrsg.), *The Crime of Aggression: A Commentary*, Cambridge (Cambridge University Press) 2016, S. 510–511.

⁵⁹ Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 01.06.2016: BT-DrS 18/8621, S. 16–17.

⁶⁰ Vgl. BBl 2014 2045 2065; Astrid Reisinger Coracini/Pal Wrangé, *The Specificity of the Crime of Aggression*, in: Stefan Barriga und Claus Kress (Hrsg.), *The Crime of Aggression: A Commentary*, Cambridge (Cambridge University Press) 2016, S. 321–322.

mit wird es weiterhin völkerrechtswidrige Angriffshandlungen geben, die nicht strafrechtlich geahndet werden können.⁶¹ Der Schutz des Schweizerischen Hoheitsgebiets gemäss Artikel 269 StGB bleibt von den Anforderungen an die qualifizierte Angriffshandlung für das Verbrechen der Aggression unberührt. Im Falle einer Angriffshandlung gegen die Schweiz, welche die Schwelle des Verbrechens der Aggression überschreitet, geht die Anwendung des Aggressionstatbestandes der Verletzung schweizerischer Gebietshoheit vor. So erweist sich das Verbrechen der Aggression im Gegensatz zu Artikel 269 StGB auch wie unten aufgeführt als Delikt, welches sich spezifisch an einen sehr eingeschränkten Täterkreis richtet und somit auch in Bezug auf die praktische Anwendbarkeit von einer bedeutend selteneren Einschlägigkeit auszugehen ist.

Die Angriffshandlung definiert sich im Römer Statut weiter durch eine gegen die Souveränität, die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit der Charta der Vereinten Nationen unvereinbare Anwendung von Waffengewalt durch einen anderen Staat. Die Formulierung ist wörtlich der Definition staatlicher Aggression der Resolution 3314 (XXIX) der UNO-Generalversammlung vom 14. Dezember 1974 entnommen⁶², die sich wiederum stark an die UNO-Charta von 1945 anlehnt.⁶³ So kommt nur die tatsächliche Anwendung von Waffengewalt zwischen Staaten als Angriffshandlung in Betracht. Die reine Androhung von Gewalt, gewaltloses Vorgehen (z. B. ein Wirtschaftsembargo) oder innerstaatliche Gewaltanwendung stellen keine Angriffshandlung im Sinne der Definition dar. Die Anwendung von Waffengewalt muss zudem im Widerspruch zur UNO-Charta stehen, was in erster Linie bedeutet, dass vom UNO-Sicherheitsrat autorisierte Aktionen⁶⁴ und Selbstverteidigungshandlungen⁶⁵ ausgeschlossen sind.⁶⁶ Das Verbrechen der Aggression entfaltet nur in Bezug auf Angriffshandlungen zwischen Staaten seine Wirkung, während heute die grosse Mehrheit der bewaffneten Konflikte innerstaatlicher Natur sind.⁶⁷

Der Tatbestand des Verbrechens der Aggression im Römer Statut enthält zudem eine Liste von Angriffshandlungen, welche auf den Artikeln 1 und 3 des Anhangs der Resolution 3314 (XXIX) basieren und die Definition der Angriffshandlung näher erläutern. Die Auflistung in der genannten Resolution soll dem UNO-Sicherheitsrat als unverbindliche Orientierungshilfe für die Feststellung einer Angriffshandlung gemäss Artikel 39 der Charta der Vereinten Nationen dienen.⁶⁸ In der innerstaatlichen Umsetzung wird aus verschiedenen Gründen auf die Übernahme der Definition und der Liste aus Resolution 3314 (XXIX) in den Gesetzestext verzichtet.⁶⁹ Die Wahrung des strikten Legalitätsprinzips im Schweizer Strafrecht sowie die Übersichtlichkeit des Straftatbestands legen einen Verzicht nahe.⁷⁰ Die Aufzählung in der Definition im Römer Statut ist denn

⁶¹ Vgl. BBI **2014** 2045 2056.

⁶² Vgl. Art. 1 Definition der Aggression, Anhang der Resolution 3314 (XXIX) der UNO Generalversammlung, 14. Dezember 1974, Dokument A/RES/29/3314.

⁶³ Vgl. Art. 2 Abs. 4 UNO-Charta.

⁶⁴ Vgl. Art. 42 UNO-Charta.

⁶⁵ Vgl. Art. 51 UNO-Charta.

⁶⁶ Vgl. BBI **2014** 2045 S. 2066.

⁶⁷ Vgl. BBI **2014** 2045 S. 2056.

⁶⁸ Operativer Absatz 4 der Resolution 3314 (XXIX) der UNO-Generalversammlung, 14. Dezember 1974, Dokument A/RES/29/3314.

⁶⁹ Die unmittelbaren Nachbarländer Deutschland, Liechtenstein und Österreich haben ebenfalls auf eine Auflistung der Angriffshandlungen gemäss Resolution 3314(XXIX) verzichtet.

⁷⁰ Im Schweizer Strafrecht ist das strafrechtliche Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV, Art. 1 StGB) strikter anzuwenden als im Völkerrecht (vgl. Samantha Besson/Stephan Breitenmoser/Anna Petrig/Marco Sassòli/Andreas R. Ziegler, *Völkerrecht / Droit international public*, Aide-mémoire, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2019, S. 340). Das aus dem Legalitätsprinzip abgeleitete Bestimmtheitsgebot verpflichtet den Gesetzgeber, Strafnormen hinreichend bestimmt und damit präzise und verständlich zu formulieren (vgl. Peter Popp/Anne Berkemeier, in: Marcel Alexander Niggli/Hans Wiprächtiger (Hrsg.), *Basler Kommentar, Strafrecht I*, 4. Auflage, Basel 2019, Art. 1 N 45; Emanuel Cohen, *Im Zweifel für die Strafe?*, *Der Umgang mit dem Legalitätsprinzip im materiellen Strafrecht unter besonderer Berücksichtigung*

auch nicht abschliessender Natur.⁷¹ Sie bezieht sich zudem auf eine externe Rechtsgrundlage.⁷² Während die beispielhafte Liste möglicher Aggressionshandlungen in Resolution 3314 (XXIX) – wie in Artikel 8*bis* Römer Statut übernommen – für die Auslegung im Einzelfall zweifelsohne herangezogen werden kann und auch soll, eignet sie sich kaum für die Aufnahme in den nationalen Straftatbestand.⁷³ Deshalb wird an dieser Stelle vorgeschlagen, auf einen Verweis auf Resolution 3314 (XXIX) und die Aufnahme der Liste möglicher Aggressionshandlungen im Gegensatz zur Definition im Römer Statut zu verzichten. Dessen ungeachtet muss eine Angriffshandlung auf alle Fälle das Kriterium der offenkundigen Verletzung der Charta der Vereinten Nationen erfüllen.

Der Tatbeitrag der Täterschaft besteht in der Planung, Vorbereitung, Einleitung oder Ausführung einer Angriffshandlung. Die individuellen Tathandlungen sind fast wörtlich aus der Definition des «Verbrechens gegen den Frieden» in den Statuten der Internationalen Militärtribunale von Nürnberg und Tokio übernommen worden⁷⁴ und bilden den Nexus zwischen einer staatlichen Angriffshandlung und der individuellen Strafbarkeit. Sie stehen in einer logischen zeitlichen Abfolge. Die schlussendliche Begehung der Angriffshandlung stellt für die Begründung der Strafbarkeit bei der Planung und Vorbereitung eine *conditio sine qua non* im Hinblick auf die Begründung der entsprechenden Strafbarkeit dar.⁷⁵

Die Planung beschreibt das Entwerfen einer Angriffshandlung, wobei eine gewisse Konkretisierung des Plans und zeitliche Nähe zur Ausführung und somit zum Eintritt der objektiven Strafbarkeitsbedingung erforderlich sind.⁷⁶ Die Planung einer nur unbestimmten Angriffshandlung in ferner Zukunft erfüllt den Tatbestand nicht.⁷⁷ Der deutsche Gesetzgeber nennt hier solche Massnahmen, welche die Täterschaft mit Blick auf ein noch nicht im Einzelnen konkretisiertes Angriffsvorhaben trifft – etwa die Erarbeitung eines noch unspezifischen Einsatz- oder Kriegsplanes.⁷⁸

sichtigung des Bestimmtheitsgebotes und des Analogieverbotes, Zürich - Basel - Genf 2015 (= ZSt-Str 84), S. 3). Die nicht abschliessende Aufzählung birgt angesichts des strikten schweizerischen Legalitätsprinzips gewisse Risiken (vgl. Stefan Höfler, Das Legalitätsprinzip in der Gesetzessprache, in: Uhlmann Felix (Hrsg.), Das Legalitätsprinzip in Verwaltungsrecht und Rechtsetzungslehre, 15. Jahrestagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre, Zürich/St. Gallen 2017 (= ZfR 7), S. 153); vVgl. BBI 2014 2045, 2066; Thomas Bruha, The General Assembly's Definition of the Act of Aggression, in: Stefan Barriga und Claus Kress (Hrsg.), The Crime of Aggression: A Commentary, Cambridge (Cambridge University Press) 2016, S. 155 Ausführliche kasuistische Regelungen, wie die Liste in der Definition des Römer Statuts, vermehren den Gesetzesstoff und beanspruchen deshalb wiederum mehr Verständniskapazität beim Adressaten (vgl. Peter Noll, Gesetzgebungslehre, Fassung letzter Hand, Zürich - Basel - Genf 2023, S. 268). Dieser Verlust an Verständlichkeit ist unter dem Gesichtspunkt des Bestimmtheitsgebots zu vermeiden.

⁷¹ Vgl. BBI 2014 2045 S. 2066; Thomas Bruha, *The General Assembly's Definition of the Act of Aggression*, in: Stefan Barriga und Claus Kress (Hrsg.), *The Crime of Aggression: A Commentary*, Cambridge (Cambridge University Press) 2016, S. 155.

⁷² Carrie McDougall, *The Crime of Aggression under the Rome Statute of the International Criminal Court*, 2. Auflage, Cambridge (Cambridge University Press) 2021, S. 121–131.

⁷³ Vgl. Annegret Hartig, *Making Aggression a Crime Under Domestic Law*, Berlin (Springer) 2023, S. 284–286.

⁷⁴ Vgl. BBI 2014 2045 S. 2053.

⁷⁵ Vgl. Element 3 der *Elements of Crimes* von Artikel 8 *bis* Römer Statut; Resolution RC/Res. 6 Annex II; Astrid Reisinger Coracini/Pal Wrangé, *The Specificity of the Crime of Aggression*, in: Stefan Barriga und Claus Kress (Hrsg.), *The Crime of Aggression: A Commentary*, Cambridge (Cambridge University Press) 2016, S. 312.

⁷⁶ Andreas Zimmermann/Elisa Freiburg-Braun, in: Kai Ambos (Hrsg.), *Rome Statute of the International Criminal Court, Article-by-Article Commentary*, 4. Auflage, München/Oxford/Baden-Baden (Beck Hart Nomos) 2022, Article 8*bis* N 25 ff.

⁷⁷ Nuremberg IMT, Judgement and Sentences, reprinted in American Journal of International Law 41 (1947), S. 172, 222.

⁷⁸ BT-Drs. 18/8621, 01.06.2016, (Gesetzesentwurf der Bundesregierung), S. 17.

Die Vorbereitung beinhaltet wiederum, konkrete, objektiv erkennbare Massnahmen zu ergreifen, um eine geplante Angriffshandlung zu fördern oder umzusetzen,⁷⁹ beispielsweise konkrete Rüstungsmassnahmen oder die Mobilisierung der Streitkräfte.⁸⁰ Eine zeitliche Überschneidung mit der Planung ist möglich, da die beiden Tathandlungsvarianten fliegend ineinander übergehen. Während die Prozesse von Nürnberg und Tokio wenige Anhaltspunkte für den Gehalt von und die Differenzierung zwischen Planung und Vorbereitung geben, waren sie klar darin, dass die strafrechtliche Verantwortung für Führungspersonen auch an Handlungen, die dem Ausbruch der Feindseligkeiten vorangehen, anknüpft.⁸¹ Wichtig zu betonen ist, dass, wie schon ausgeführt, erst die schlussendliche Begehung der völkerrechtswidrigen Angriffshandlung auch für deren Planung und Vorbereitung die Strafbarkeit begründet.

Die Einleitung schliesst Massnahmen zum eigentlichen Beginn, sozusagen zum unmittelbaren Ansetzen zur Angriffshandlung ein, wobei die genaue Ausgestaltung der Einleitung von der Natur der Angriffshandlung im konkreten Fall abhängt.⁸² Schliesslich umfasst die Ausführung die darauffolgenden Phasen der eigentlichen Durchführung der Angriffshandlung.⁸³ Aufgrund der zeitlichen Staffelung der möglichen Tathandlungen ist die Begehung einer Angriffshandlung durch mehrere Personen im selben Kontext denkbar, insofern als jede Person die notwendige Führungsqualität erfüllt.⁸⁴

Im System des Römer Statuts darf der Chefankläger nur dann vorbehaltlos eine Ermittlung wegen einem Verbrechen der Aggression eröffnen, wenn eine Resolution des UNO-Sicherheitsrats vorliegt, welche eine Angriffshandlung feststellt, oder wenn der Sicherheitsrat ihm den Sachverhalt zur Ermittlung unterbreitet.⁸⁵ Ansonsten muss der Chefankläger den UNO-Sicherheitsrat über seine Absicht, eine Ermittlung zu eröffnen, informieren. Erst nach Ablauf von sechs Monaten darf er ohne entsprechende Resolution und mit gerichtlicher Genehmigung des IstGH fortfahren, soweit der UNO-Sicherheitsrat durch Verabschiedung einer Resolution keinen Aufschub erwirkt hat.⁸⁶

Wie bereits dargestellt, war die Rolle des UNO-Sicherheitsrats in der Ausübung der Gerichtsbarkeit des IstGH während der Überprüfungskonferenz in Kampala einer der am heftigsten umstrittenen Fragenbereiche.⁸⁷ Im Kontext der innerstaatlichen Umsetzung wird auf das Vorliegen einer Ermächtigung durch ein internationales Gremium als explizites gesetzliches Kriterium für die Ausübung der nationalen Gerichtsbarkeit verzichtet. Im internationalen Vergleich trafe die Schweiz mit einer solchen Voraussetzung

⁷⁹ Andreas Zimmermann/Elisa Freiburg-Braun, in: Kai Ambos (Hrsg.), *Rome Statute of the International Criminal Court, Article-by-Article Commentary*, 4. Auflage, München/Oxford/Baden-Baden (Beck Hart Nomos) 2022, Article 8bis N 29.

⁸⁰ BT-Drs. 18/8621, 01.06.2016, (Gesetzesentwurf der Bundesregierung), S. 18; Andreas Zimmermann/Elisa Freiburg-Braun, in: Kai Ambos (Hrsg.), *Rome Statute of the International Criminal Court, Article-by-Article Commentary*, 4. Auflage, München/Oxford/Baden-Baden (Beck Hart Nomos) 2022, Article 8bis N 29.

⁸¹ Carrie McDougall, *The Crime of Aggression under the Rome Statute of the International Criminal Court*, 2. Auflage, Cambridge (Cambridge University Press) 2021, S. 236; Roger S. Clark, *Individual Conduct*, in: Stefan Barriga und Claus Kress (Hrsg.), *The Crime of Aggression: A Commentary*, Cambridge (Cambridge University Press) 2016, S. 571.

⁸² Andreas Zimmermann/Elisa Freiburg-Braun, in: Kai Ambos (Hrsg.), *Rome Statute of the International Criminal Court, Article-by-Article Commentary*, 4. Auflage, München/Oxford/Baden-Baden (Beck Hart Nomos) 2022, Article 8bis N 31.

⁸³ Andreas Zimmermann/Elisa Freiburg-Braun, in: Kai Ambos (Hrsg.), *Rome Statute of the International Criminal Court, Article-by-Article Commentary*, 4. Auflage, München/Oxford/Baden-Baden (Beck Hart Nomos) 2022, Article 8bis N 32.

⁸⁴ Astrid Reisinger Coracini/Pal Wrange, *The Specificity of the Crime of Aggression*, in: Stefan Barriga und Claus Kress (Hrsg.), *The Crime of Aggression: A Commentary*, Cambridge (Cambridge University Press) 2016, S. 311.

⁸⁵ Art. 15bis Abs. 7 Römer Statut.

⁸⁶ Art. 15bis Abs. 8 Römer Statut.

⁸⁷ Vgl. BBl 2014 2045 S. 2052 ff.

im nationalen Recht eine singuläre Lösung, was wiederum die Möglichkeiten der Schweiz einschränken würde, anderen Staaten Rechtshilfe zu gewähren.

Auch wenn im vorliegenden Gesetzesentwurf auf das Vorliegen einer Ermächtigung als Prozessvoraussetzung verzichtet wird, können in einem konkreten Anwendungsfall durchaus internationale Rechtsakte, welche eine völkerrechtswidrige Angriffshandlung feststellen, beigezogen werden.

5.2.2 Täterkreis

Beim Verbrechen der Aggression handelt es sich um ein Führungsverbrechen, das nur von einem begrenzten Personenkreis begangen werden kann.⁸⁸ Die Strafbarkeit ist auf Personen beschränkt, die tatsächlich in der Lage sind, das politische oder militärische Handeln eines Staates zu kontrollieren oder zu lenken («*leadership crime*»). Personen, welche faktisch keine Macht über das Handeln eines Staates haben, sind nicht vom Täterkreis erfasst.⁸⁹ Im Vordergrund stehen Täterinnen und Täter auf den höchsten Stufen des Staats- oder Militärapparats. Auch Personen ohne Regierungsverantwortung oder hohe Stellung im Militär können sich strafbar machen, wenn sie «tatsächlich» den erwähnten Einfluss ausüben und die Angriffshandlung dem Staat völkerrechtlich zugeordnet werden kann.⁹⁰ Umgekehrt bedeutet dies, dass eine Person, die nur formal eine Machtposition innehat, von der Strafbarkeit ausgenommen ist.⁹¹

Angesichts des eingeschränkten Täterkreises des Verbrechens der Aggression gemäss Römer Statut stellt die Führungsqualität der Täterschaft eine Bedingung für die Strafbarkeit dar.⁹² Im Kontext der innerstaatlichen Umsetzung muss folglich der Strafbarkeit der Teilnahme am Delikt besondere Beachtung geschenkt werden. Im Recht der unmittelbaren Nachbarländer, welche das Verbrechen der Aggression innerstaatlich umgesetzt haben, ist diese Frage unterschiedlich geregelt. Nach deutschem Recht kann sich an der Tat ebenfalls nur beteiligen, wer sich in einer Führungsposition befindet.⁹³ Nach österreichischem und liechtensteinischen Recht ist eine Teilnahme strafbarkeit für Personen, die nicht zur Führung eines Staates gehören, möglich.⁹⁴ Der Bundesrat sieht vor, dem deutschen Modell zu folgen. Eine allfällige Ausweitung der Strafbarkeit auf Kombattanten ohne Führungsqualität würde kaum dem Kernanliegen der strafrechtlichen Ächtung der Aggression im Sinne des Kriegsvölkerrechts entsprechen.⁹⁵ Eine Teilnahme strafbarkeit im Sinne von Artikel 26 StGB für Personen, welche das Führungserfordernis nicht erfüllen (Extranei), ist somit ausgeschlossen.⁹⁶

5.2.3 Strafandrohung

Das Verbrechen der Aggression gehört zu den schwersten Verbrechen, welche die internationale Gemeinschaft als Ganze berühren. Der Gesetzgeber sieht in Anlehnung an die innerstaatliche Umsetzung in Deutschland, Liechtenstein und Österreich eine

⁸⁸ Vgl. BBl 2014 2045 S. 2052 ff.

⁸⁹ Nikola R. Hajdin, *The Nature of Leadership in the Crime of Aggression: The ICC's New Concern?*, International Criminal Law Review 17 (2017), S. 543–566, 562.

⁹⁰ Vorstellbar sind hier beispielsweise Mitglieder einer wirtschaftlichen, religiösen oder ideologischen Elite, welche den erforderlichen Einfluss in tatsächlicher Hinsicht ausüben.

⁹¹ Vgl. BBl 2014 2045 S. 2065 f.

⁹² Vgl. auch Art. 25 Abs. 3 bis Römer Statut.

⁹³ Art. 13 Abs. 4 Deutsches Völkerstrafgesetzbuch.

⁹⁴ ErlRV 689 BlgNR XXV. GP, Juli 2015, (Erläuterungen), S. 44; Bericht und Antrag an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Abänderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozessordnung, des Gesetzes über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof und anderen internationalen Gerichten sowie des Naturschutzgesetzes, 9. Oktober 2018: Nr. 90/2018, S. 264.

⁹⁵ Vgl. ICC-ASP/4/32 Annex II A, Juni 2005 (Bericht über das informelle Zwischentreffen der Sonderarbeitsgruppe zum Verbrechen der Aggression), § 19.

⁹⁶ Die Teilnahme strafbarkeit ist somit auf Personen beschränkt, die das Führungserfordernis erfüllen. Vgl. Art. 13 Abs. 4 Deutsches Völkerstrafgesetzbuch.

differenzierte Strafandrohung einerseits für die Einleitung und Ausführung, andererseits für die Planung und Vorbereitung der Angriffshandlung vor. Ausgehend von der Strafandrohung für die anderen drei Verbrechen des Völkerrechts, welche der Schweizer Gesetzgeber innerstaatlich kodifiziert und damit explizit kriminalisiert hat, wird deshalb eine Strafandrohung von Freiheitsstrafe von 5 bis 20 bzw. 1 bis 10 Jahren vorgesehen.⁹⁷ Der Ermessensspielraum im Rahmen der Strafzumessung gemäss Artikel 47 ff. StGB erlaubt den anwendenden Gerichten, die Umstände im Einzelfall gebührend zu berücksichtigen.

5.3 Gerichtsbarkeit

Wie für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen, welche die Schweiz innerstaatlich bereits umgesetzt hat, ist für das Verbrechen der Aggression neben dem herkömmlichen räumlichen Geltungsbereich des Schweizer Strafrechts die eingeschränkte universelle Gerichtsbarkeit für Auslandtaten anwendbar, wonach das Verbrechen der Schweizer Gerichtsbarkeit untersteht, wenn sich die Täterschaft in der Schweiz befindet und nicht an einen andern Staat ausgeliefert oder an ein internationales Strafgericht, dessen Zuständigkeit die Schweiz anerkennt, überstellt wird.⁹⁸ Dies entspricht dem Ansatz, den der Schweizer Gesetzgeber bereits bei den anderen drei Verbrechen des Völkerstrafrechts gemäss dem Römer Statut gewählt hat. Die Schweiz besitzt namentlich ein eminentes Interesse daran, auch bei Auslandtaten ihre gesetzliche Zuständigkeit zu begründen, um zu verhindern, dass sie zum Hort und sicheren Hafen für internationale Schwerverbrecher werden könnte.⁹⁹ Schliesslich gibt das Übereinkommen von Ljubljana und Den Haag für die Verbrechen, welche von der Konvention selbst und von den Anhängen erfasst und von einem Vertragsstaat angenommen sind, innerstaatlich die universelle Gerichtsbarkeit vor.¹⁰⁰

Analog zur Zuständigkeitsregelung bei Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen ist die zivile Bundesgerichtsbarkeit gemäss Artikel 23 StPO vorgesehen.¹⁰¹ Die Zuständigkeitsverteilung zwischen ziviler Strafjustiz und Militärjustiz knüpft analog zu den drei erwähnten Verbrechen des Völkerrechts an die Eigenschaft der Täterschaft an.¹⁰²

5.4 Unverjährbarkeit und Rückwirkung

Das Verbrechen der Aggression gilt als Verbrechen des Völkerrechts als unverjährbar.¹⁰³ Die Unverjährbarkeit wird ebenso im Übereinkommen von Ljubljana und Den Haag für die Verbrechen in seinem Anwendungsbereich vorgeschrieben.¹⁰⁴ Entsprechend schlägt der Bundesrat vor, das Verbrechen der Aggression in den Katalog unverjährbarer Delikte aufzunehmen.¹⁰⁵

In der Materie des Völkerstrafrechts stellt sich zudem im Kontext des zeitlichen Geltungsbereichs die Frage nach einer Rückwirkung der Strafbarkeit.¹⁰⁶ Diese greift tief in

⁹⁷ Vgl. Zwölfter Titel^{bis}, Zwölfter Titel^{ter} und Zwölfter Titel^{quater} StGB; Einzig Art. 264 (Völkermord) sieht aufgrund der besonders verwerflichen Vernichtungsabsicht ein höheres Strafminimum von 10 Jahren vor.

⁹⁸ Vgl. BBI **2008** 3863 S. 3953 ff.; in diesem Kontext sind die unten erwähnten, allfällig anwendbaren Immunitäten als Prozesshindernis zu beachten. Von den 16 Staaten, welche gemäss Kampala das Verbrechen der Aggression innerstaatlich umgesetzt haben, kann die Mehrheit die universelle Gerichtsbarkeit ausüben (Georgien, Liechtenstein, Luxemburg, Niederlande, Nordmazedonien, Österreich, Samoa, Slowenien und Zypern), vgl. Annegret Hartig, Making Aggression a Crime Under Domestic Law, Berlin (Springer) 2023, S. 359.

⁹⁹ Vgl. BBI **2008** 3863 S. 3895.

¹⁰⁰ Art. 8 Abs. 3 des Übereinkommens von Ljubljana und Den Haag.

¹⁰¹ Vgl. BBI **2008** 3863 S. 3908.

¹⁰² Vgl. BBI **2008** 3863 S. 3900 ff.

¹⁰³ Vgl. Art. 29 Römer Statut; BBI **2008** 3863 S. 3912 ff.

¹⁰⁴ Art. 11 des Übereinkommens von Ljubljana und Den Haag.

¹⁰⁵ Art. 101 Abs. 1 StGB und Art. 59 Abs. 1 MStG.

¹⁰⁶ Das Römer Statut kennt keine Rückwirkung der Straftaten in seinem Anwendungsbereich (s. Art. 24).

das Herzstück rechtsstaatlicher Prinzipien hinein: Über ihr steht der Grundsatz «keine Strafe ohne Gesetz» aus Artikel 1 StGB. Das Prinzip *nullum crimen, nulla poena sine lege* hat Verfassungsrang, aus ihm leiten sich das strafrechtliche Bestimmtheitsgebot, das Rückwirkungsverbot, das Analogieverbot und das Verbot strafscharfenden Gewohnheitsrechts ab und es ist somit eine der wichtigsten Grundlagen des rechtsstaatlichen Strafrechts.¹⁰⁷ Der Grundsatz hat Bedeutung im gesamten Bereich des Strafrechts.¹⁰⁸

Der zeitliche Geltungsbereich im Bereich des Völkerstrafrechts – als Querschnittmaterie zwischen Völkerrecht und Strafrecht – wirft vor dem Hintergrund der besonderen Natur und dem rechtlichen Charakter von Völkerrechtsverbrechen im Vergleich zu rein innerstaatlichen Bestimmungen spezifische Fragen auf. Anders als innerstaatliche Strafrechtsnormen entstehen völkerrechtliche Bestimmungen nicht im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsprozesses.¹⁰⁹ Völkerrecht und damit auch das Völkerstrafrecht entsteht grundsätzlich durch Völkergewohnheitsrecht, Völkervertragsrecht sowie durch allgemeine Rechtsgrundsätze.¹¹⁰ Aus der gewohnheitsrechtlichen Natur des Völkerstrafrechts ergibt sich, dass der Grundsatz *nulla poena sine lege (praevia)* nicht – wie im innerstaatlichen Strafrecht – ausschliesslich auf seine schriftliche Fixiertheit (*lex scripta*) oder auf qualifizierte inhaltliche Bestimmtheit (*lex certa*) bezogen werden darf.¹¹¹ Treffend hierzu die für das Völkerstrafrecht zutreffende Variante «*nullum crimen sine iure*».¹¹² Den Besonderheiten der Entstehung von völkerrechtlichem Strafrecht wird in Artikel 7 Absatz 2 EMRK und in Artikel 15 Absatz 2 UNO-Pakt II ausdrücklich Rechnung getragen. Diese Bestimmungen relativieren den Grundsatz der Gesetzmässigkeit und des Rückwirkungsverbots, wenn die Tat im Zeitpunkt ihrer Begehung *nach den von der Völkergemeinschaft anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätzen strafbar* war.¹¹³ In Anlehnung an die Nürnberger Prozesse, in deren Kontext der Ursprung dieser Argumentation liegt, wird diese Ausnahme vom Rückwirkungsverbot mitunter als «Nürnberg-Klausel» bezeichnet.¹¹⁴ Die Täterschaft konnte ihr Verhalten zum Tatzeitpunkt als verpönte Handlung erkennen und ihr Handeln dementsprechend danach ausrichten.

Die Frage, inwieweit das im Schweizer Recht verankerte Legalitätsprinzip (Art. 1 StGB) und Rückwirkungsverbot (Art. 2 StGB) im Interesse der Vermeidung der Straflosigkeit für das Verbrechen der Aggression in dem Sinne relativiert werden sollte, dass es die rückwirkende Verfolgung und Bestrafung zulässt, ist diskutabel. Wie schon dargestellt, wurde die Definition gemäss Kampala von der internationalen Staatengemeinschaft 2010 verabschiedet; seit 2018 kann der IStGH aufgrund genügender Ratifikationen Gerichtsbarkeit über das Verbrechen ausüben. Die Inklusion des Verbrechens der Aggression gemäss Kampala im Übereinkommen von Ljubljana und Den Haag von 2023 verdeutlichte zudem die internationale Akzeptanz des Verbrechens der Aggression als

¹⁰⁷ Damian K. Graf, *Praxisänderung im Strafrecht*, Zürich/Basel/Genf (Schulthess) 2011, N 202.

¹⁰⁸ Vgl. BBI **2008** 3863 S. 3911; Stefan Trechsel/Hans Vest, in: Stefan Trechsel/Mark Pieth (Hrsg.), *Schweizerisches Strafgesetzbuch, Praxiskommentar*, 4. Auflage, Zürich/St. Gallen (Dike) 2021, Art. 2 N2.

¹⁰⁹ Hans Vest, in: Hans Vest/Andreas Ziegler/Jürg Lindenmann/Stefan Wehrenberger (Hrsg.), *Die völkerstrafrechtlichen Bestimmungen des StGB, Kommentar*, Zürich/St. Gallen (Dike) 2014, Systematische Einleitung / I.–III. N 12.

¹¹⁰ Vgl. Art. 38 Abs. 1 IGH-Statut (SR 0.193.501); Hans Vest/Christian Sager, *Die bundesrätliche Botschaft zur Umsetzung der Vorgaben des IStGH-Statuts – eine kritische Bestandesaufnahme*, AJP/PJA 4 (2009), S. 423–445, 427.

¹¹¹ Helmut Satzger, *Internationales und Europäisches Strafrecht*, 10. Auflage, Baden-Baden (Nomos) 2022, § 15 N 13.

¹¹² Hans Vest, in: Hans Vest/Hans Ziegler/Andreas R./Lindenmann Jürg/Wehrenberg Stefan (Hrsg.), *Die völkerstrafrechtlichen Bestimmungen des StGB, Kommentar*, Zürich/St. Gallen (Dike) 2014, Art. 101 N 25.

¹¹³ Vgl. BBI **2008** 3863 S. 3911.

¹¹⁴ Hans Vest/Christian Sager, *Die bundesrätliche Botschaft zur Umsetzung der Vorgaben des IStGH-Statuts – eine kritische Bestandesaufnahme*, AJP/PJA 4 (2009), S. 423–445, 428.

Kernbestandteil des Völkerstrafrechts. Ein völkergewohnheitsrechtlicher Charakter des Verbrechens der Aggression gemäss der Definition von Kampala, welcher eine Rückwirkung der Strafbarkeit auf einen klar identifizierbaren Zeitpunkt vor Inkrafttreten der vorliegenden Gesetzesänderung zulassen würde, ist jedoch aktuell nicht mit ausreichender Sicherheit bestimmbar.¹¹⁵ Der Bundesrat hält deshalb am Grundsatz der Nichtrückwirkung und damit einhergehend auch an der Nichtrückwirkung der Anwendung der neuen Strafbestimmung fest.

5.5 Immunitäten

Der spezifische Täterkreis des Verbrechens der Aggression wirft die Frage der anwendbaren Immunitäten als Verfahrenshindernis auf. Da es beim Täterkreis wie dargestellt auf den faktischen Einfluss auf die Führung eines Staates und dessen staatliches Handeln und nicht auf die formelle Rolle ankommt, deckt sich der Täterkreis nicht zwangsläufig mit dem Personenkreis, der unter den Anwendungsbereich möglicher Immunitäten fällt. So ist wie oben dargestellt auch möglich, dass eine Person ohne formelle Regierungs- oder Militärverantwortung, welche nicht in den Anwendungsbereich der Immunitäten von Staatenvertretern- und vertreterinnen fällt, die nötige Führungsqualität hat. Im Vordergrund steht die persönliche Immunität (*ratione personae*), welche amtierende Staatsoberhäupter, Regierungschefinnen und -chefs sowie Aussenministerinnen und Aussenminister während ihrer Amtszeit geniessen. Diese Personen können sich vor nationalen Gerichten auf eine absolute Immunität berufen, welche sie im Ausland vor Strafverfolgung wegen Handlungen schützt, die sie in amtlicher oder privater Eigenschaft während oder vor ihrer Amtszeit vorgenommen haben. Nach Ablauf ihrer Amtszeit geniessen Staatsoberhäupter, Regierungschefinnen und -chefs sowie Aussenministerinnen und Aussenminister keine Immunität mehr für private Handlungen. Sie können sich nur für die in Ausübung ihres Amtes vorgenommenen amtlichen Handlungen weiter auf eine funktionelle Immunität (*ratione materiae*) berufen. Die übrigen Regierungsmitglieder können sich auf die funktionelle Immunität berufen, welche sie im Ausland vor Strafverfolgung wegen Handlungen schützt, die sie in Ausübung ihres Amtes vorgenommen haben; sie geniessen hingegen keine Immunität für private Handlungen.

In Bezug auf Verbrechen des Völkerrechts sind funktionelle Immunitäten nicht anwendbar, da deren Begehung keine legitime amtliche Handlung ist.¹¹⁶ Die Schweiz hat sich hinsichtlich des *Draft Article 7* zur Immunität von staatlichen Vertretern vor ausländischer Strafgerichtsbarkeit der UNO-Völkerrechtskommission für den Ausschluss des Verbrechens der Aggression aus dem Anwendungsbereich der funktionellen Immunität ausgesprochen.¹¹⁷ Die Geltung der persönlichen Immunität für oberste Regierungsvertreter während ihrer Amtszeit in der Materie des Völkerstrafrechts ist Gegenstand einer internationalen Debatte. In der Schweiz haben die Gerichte bislang keine Ausnahmen von der Immunität von der Gerichtsbarkeit *ratione personae* anerkannt, auch nicht bei Verbrechen des Völkerrechts.

Wichtig scheint in diesem Kontext die Feststellung, dass im Rahmen von Verfahren vor dem IStGH Immunitäten den Gerichtshof nicht hindern, seine Gerichtsbarkeit auszuüben.¹¹⁸ Ersucht also der IStGH die Schweiz um die Überstellung einer Person

¹¹⁵ Vgl. Bing Bing Jia, *The Crime of Aggression as Custom and the Mechanisms for Determining Acts of Aggression*, American Journal of International Law 109 (2015), S. 569–582, 571.

¹¹⁶ So kam das Bundesstrafgericht zum Schluss, dass in einem Strafverfahren, das wegen Verbrechen des Völkerrechts eingeleitet wurde, die Immunität *ratione materiae* abzulehnen ist; Entscheidung des Bundesstrafgerichts vom 25. Juli 2012, BB 2011 140, E. 5.

¹¹⁷ Vgl. A/CN.4/L.893; 75th session of the International Law Commission (2024), *Projet d'articles de la Commission du droit international relatif à l'immunité de juridiction pénale étrangère des représentants de l'État – Commentaires et observations de la Suisse*.

¹¹⁸ Art. 27 Römer Statut.

nicht schweizerischer Nationalität, bei welcher die Erledigung dieses Ersuchens die internationalen Verpflichtungen der Schweiz im Bereich von Staatenimmunität oder diplomatischer Immunität verletzen könnte¹¹⁹, so entscheidet gemäss Artikel 6 ZISG der Bundesrat auf Antrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, nach erfolgter Konsultation des IStGH durch die Zentralstelle des Bundesamtes für Justiz¹²⁰, über die Frage der Immunität¹²¹. Bei der Beantwortung der Frage, ob und in welchem Umfang im Bereich völkerrechtlicher Kernverbrechen völkerrechtliche Immunitäten bestehen, berücksichtigt der Bundesrat die verschiedenen Quellen des Völkerrechts.

Ginge es in einem spezifischen Fall um die innerstaatliche strafrechtliche Verfolgung von Parlamentsmitgliedern, Magistratspersonen und Bundesbeamten in der Schweiz, so soll wie bei Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen die Verfolgung des Verbrechens der Aggression nicht von einer vorgängigen Ermächtigung durch eine politische Instanz abhängig gemacht werden. Die innerstaatliche, relative Immunität ist deshalb auch für diese Fälle aufzuheben.

5.6 Weitere Bestimmungen

Das Verbrechen der Aggression als Strafnorm wird sowohl in das StGB wie in das MStG eingefügt. Zudem werden in Analogie zu den Strafnormen zu Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen die folgenden Normen angepasst.

- StGB: Art. 66a, Art. 101, Art. 264m, Art. 264n
- MStG: Art. 3, Art. 5, Art. 7, Art. 10, Art. 49a, Art. 59, Art. 114b, Art. 221a
- StPO: Art. 23
- IRSG: Art. 1, Art. 3, Art. 35

Die Bestimmungen zur *Strafbarkeit des Vorgesetzten* (Art. 264k StGB und Art. 114a MStG) und *Handeln auf Befehl oder Anordnung* (Art. 264l StGB und Art. 20 MStG) finden auf das Verbrechen der Aggression im Gegensatz zu den drei anderen Verbrechen des Völkerrechts keine Anwendung. Aus den *travaux* der *Special Working Group on the Crime of Aggression* ist ersichtlich, dass die Anwendbarkeit der Strafbarkeit des Vorgesetzten (*command* oder *superior responsibility*) auf das Verbrechen der Aggression aufgrund der Natur und des Kerngehalts des Delikts durch die internationale Staatengemeinschaft entschieden abgelehnt wurde.¹²² Der Ausschluss von Handeln auf Befehl oder Anordnung liegt in der dargestellten Natur des Verbrechens der Aggression als Führungsverbrechen.

6 Auswirkungen

6.1 Auswirkungen auf den Bund

Das Übereinkommen von Ljubljana und Den Haag schafft keine neuen materiellen Verpflichtungen für die Schweiz. Sie arbeitet im Bereich der internationalen Kernverbrechen bereits heute gestützt auf das IRSG umfassend mit anderen Staaten zusammen. Diese Aussage gilt insbesondere für das Bundesamt für Justiz (BJ), das die Zentralstelle ist, durch die Rechtshilfeersuchen zwischen der Schweiz und den anderen Ver-

¹¹⁹ Art. 98 i.V.m. Art. 27 Römer Statut.

¹²⁰ Vgl. Art. 4 Bst. d ZISG.

¹²¹ Vgl. hierzu im Einzelnen BBl **2001** 391 458.

¹²² ICC-ASP/4/32 Annex II A, Juni 2005 (Bericht über das informelle Zwischentreffen der Sonderarbeitsgruppe zum Verbrechen der Aggression), §§ 47-50; ICC-ASP/5/SWGCA/2, 16. Januar 2007 (Diskussionspapier vorgeschlagen vom Präsidenten), § 3; ICC-ASP/6/20/Add.1, Juni 2008 (amtliche Dokumente, sechste Sitzungsperiode), §§ 47-50; ICC-ASP/5/SWGCA/2, § 3; ICC-ASP/6/20/Add.1, §§ 19-21.

tragsstaaten dieses Übereinkommens abgewickelt werden, sowie für die Bundesanwaltschaft und das Bundesamt für Polizei, die bei der Erledigung der Aufgaben mitwirken bzw. die entsprechenden Strafverfahren in der Schweiz führen. Das Übereinkommen wird im Gegenteil den Informationsaustausch mit dem Ausland in komplexen, in der Schweiz geführten Verfahren betreffend internationale Verbrechen erleichtern.

Soweit sich dies beurteilen lässt, sollte das Übereinkommen weder zusätzliche Kosten verursachen noch eine Personalaufstockung auf Bundesebene erfordern, da die internationale Rechtshilfe in Strafsachen gestützt auf das IRSG und die von der Schweiz geschlossenen internationalen Verträge bereits möglich ist und praktiziert wird. Das Übereinkommen zieht auf Bundesebene keine weiteren Folgen nach sich, weder in organisatorischer Hinsicht noch im Bereich der Informatik.

Die Umsetzung des Verbrechens der Aggression und die damit einhergehende Anpassung übriger Bestimmungen führt in der Praxis zu keiner erheblichen Ausweitung von Strafbarkeiten. Aufgrund der äusserst speziellen Natur des Verbrechens mit definitionsgemäss eingeschränktem möglichem Täterkreis ist von wenigen Anwendungsfällen der Strafverfolgung in der Schweiz auszugehen. Im Bereich der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen ist jedoch möglich, dass das Verbrechen der Aggression künftig an Relevanz gewinnen wird, was wiederum zu einem gesteigerten Aufwand für die Schweizerische Zentralbehörde beim BJ führen würde. Mit der Umsetzung geht zudem eine Ausweitung der Bundesgerichtsbarkeit im Völkerstrafrecht einher.

6.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die unter das Übereinkommen von Ljubljana und Den Haag fallenden Verbrechen liegen innerstaatlich ausschliesslich in der Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft. Wie bereits in Kapitel 3.1 erwähnt, ist die Rechtshilfe allerdings heute schon möglich – gestützt auf das IRSG. Wie in Kapitel 5.3. aufgeführt, ist sodann auch für die Strafverfolgung des Verbrechens der Aggression die Bundesgerichtsbarkeit vorgesehen. Daher ist keine erhöhte Arbeitsbelastung der kantonalen Behörden zu erwarten.

Da die Vorlage offenkundig keine spezifischen Auswirkungen auf Gemeinden, urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete hat, sind diese Fragen nicht vertieft geprüft worden.

6.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft, die Gesundheit, die Gesellschaft und die Umwelt

Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens haben keine Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft oder Umwelt. Diese Fragen sind daher nicht geprüft worden.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

Der Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Übereinkommens von Ljubljana und Den Haag stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 BV, wonach die auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundes sind. Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Deren Genehmigung obliegt gemäss Artikel 166 Absatz 2 BV der Bundesversammlung. Ausgenommen sind jene Verträge, für deren Abschluss auf Grund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist (Art. 24 Abs. 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 [ParlG]¹²³; Art. 7a Abs. 1 des Regierungs- und

Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997¹²⁴). Da das Übereinkommen von Ljubljana und Den Haag nicht in diese Kategorie fällt, muss es von der Bundesversammlung genehmigt werden.

Der Bund ist nach Artikel 123 Absatz 1 BV zur Gesetzgebung im Gebiet des Strafrechts befugt. Er ist also zuständig, die notwendigen Änderungen des Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes aufgrund der innerstaatlichen Umsetzung des Verbrechens der Aggression zu erlassen. Das gilt auch für die notwendigen Änderungen der Strafprozessordnung und des IRSG.

7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Das Übereinkommen von Ljubljana und Den Haag ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

Seine Präambel und die darin vorgesehenen Gründe für die Verweigerung der Zusammenarbeit (Art. 3 und 4) stellen die Achtung der Menschenrechte sicher, insbesondere der wesentlichen Verfahrensgarantien, zu deren Einhaltung sich die Schweiz in verschiedenen völkerrechtlichen Verträgen wie der EMRK oder dem UNO-Pakt II verpflichtet hat. Die Verpflichtung in Artikel 1, möglichst umfassend Rechtshilfe in Strafsachen zu leisten, bestätigt die Verpflichtungen, welche die Schweiz in mehreren internationalen Übereinkommen im Bereich der Strafverfolgung wie dem UN-Übereinkommen vom 15. November 2000 gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität oder dem UN-Übereinkommen vom 31. Oktober 2003 gegen Korruption eingegangen ist. Im Bereich des Datenschutzes berücksichtigt die Vorlage die Anforderungen der Richtlinie (EU) 2016/680, zu deren Einhaltung die Schweiz aufgrund ihrer Schengen-Assoziierung bei ihren Beziehungen zu Drittstaaten verpflichtet ist.

In Bezug auf das Verbrechen der Aggression gilt hervorzuheben, dass sich die Schweiz gemäss der Aussenpolitischen Strategie 2023–2027 für Frieden und Sicherheit im globalen Kontext und die Bekämpfung der Straflosigkeit für schwerste Verbrechen einsetzt. Die innerstaatliche Umsetzung gemäss dieser Vorlage liegt somit im Interesse der Schweiz und trägt auch zur Erreichung ihrer aussenpolitischen Ziele bei.

7.3 Erlassform

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem Referendum, wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Gemäss Artikel 22 Absatz 4 ParlG gelten Bestimmungen als rechtsetzend, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Wichtig sind Bestimmungen, die gemäss den Kriterien von Artikel 164 Absatz 1 BV in Form eines Bundesgesetzes zu erlassen sind.

Das Übereinkommen von Ljubljana und Den Haag enthält rechtsetzende Bestimmungen. Es verpflichtet die Vertragsstaaten, die unter dieses Übereinkommen fallenden Verbrechen zu kriminalisieren und zu verfolgen, da diese Verpflichtung nicht direkt anwendbar sind. Es sieht auch vor, eine möglichst weitreichende internationale Zusammenarbeit in Strafsachen zu gewähren. Diese Verpflichtungen haben Auswirkungen auf die Rechte und Pflichten des Einzelnen. Diese Bestimmungen sind daher grundsätzlich als wichtig zu betrachten, insofern sie, wenn sie auf nationaler Ebene erlassen würden, in Form eines Bundesgesetzes nach Artikel 164 Absatz 1 BV erlassen würden. Es besteht jedoch kein unmittelbarer gesetzgeberischer Handlungsbedarf, da Kriminalisierung und Verfolgung internationaler Verbrechen bereits im schweizerischen Recht vorgesehen sind, mit Ausnahme des Verbrechens der Aggression, dessen (fakultative)

Kriminalisierung (Art. 2 Abs. 2) sich ebenfalls aus der Annahme einer Motion ergibt (vgl. oben Ziff. 1.4).

Der Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Übereinkommens von Ljubljana und Den Haag unterliegt daher dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV.

Gemäss Artikel 141a Absatz 2 BV können Gesetzesänderungen, die der Umsetzung eines völkerrechtlichen Vertrags dienen, in den Genehmigungsbeschluss aufgenommen werden, wenn dieser dem fakultativen Referendum untersteht. Die vorgeschlagenen Gesetzesbestimmungen dienen der Umsetzung von Anhang H des Übereinkommens und ergeben sich aus diesem Text (Art. 2 Abs. 2 in Verbindung mit Anhang H). Die Gesetzesänderungen, die mit der Umsetzung von Anhang H dieses Übereinkommens zusammenhängen, können daher in den Genehmigungsbeschluss des Übereinkommens aufgenommen werden (Art. 141 Abs. 2 BV).

7.4 Ausgabenbremse

Die Vorlage sieht weder Subventionen noch Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen vor, die eine neue einmalige Ausgabe von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, weshalb die Ausgabenbremse nicht greift.

7.5 Datenschutz

Artikel 16 des Übereinkommens betreffend die Verwendung und den Schutz von Personendaten sieht vor, dass die Vertragsstaaten dafür sorgen, dass Personendaten, die von einem Vertragsstaat an einen anderen übermittelt werden, ausschliesslich für den Zweck verwendet werden, für den sie übermittelt wurden. Er steht daher im Einklang mit den Datenschutzbestimmungen des IRSG und den Anforderungen der Richtlinie (EU) 2016/680, die eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands darstellt. Ein adäquater Datenschutz ist damit sichergestellt.