



Entscheid vom 6. Juni 2014

Beschwerdekammer

Besetzung

Bundesstrafrichter Stephan Blättler, Vorsitz,
Roy Garré und Cornelia Cova,
Gerichtsschreiberin Santina Pizzonia

Parteien

STAATSANWALTSCHAFT I DES KANTONS ZÜRICH,

Beschwerdeführerin

gegen

1. BANK A. SA, Zweigniederlassung in Z.,
vertreten durch Rechtsanwalt Paolo Bernasconi,
Beschwerdegegnerin 1

2. B. LTD., vertreten durch Rechtsanwalt Mark Livschitz,

Beschwerdegegnerin 2

Vorinstanz

OBERGERICHT DES KANTONS ZÜRICH,
ZWANGSMASSNAHMENGERICHT,

Gegenstand

Internationale Rechtshilfe in Strafsachen an Russland

Entsiegelungsentscheid (Art. 80e Abs. 2 IRSG)

Sachverhalt:

- A.** Die russischen Behörden führen gegen Beamte der Föderalen Agentur für Gesundheitsfürsorge und soziale Entwicklung des Ministeriums für Gesundheitswesen des Gebiets Kaluga sowie beteiligte Unternehmen eine Strafuntersuchung wegen ungetreuer Amtsführung etc. Den Vertretern der staatlichen Agentur wird vorgeworfen, im Zuge eines durchgeführten Ausschreibungs- bzw. öffentlichen Vergabeverfahrens im Juli 2008 mit dem Unternehmen C. als Lieferanten einen Vertrag über die Lieferung eines Magnetresonanztomographen der Marke D. inklusive Zubehör für eine Summe von RUB 74,740 Mio. abgeschlossen zu haben. Dabei bestehe gemäss den russischen Behörden der Verdacht, dass die Vertragsparteien für das Medizinalgerät wissentlich und willentlich einen übersetzten Kaufpreis fakturiert hätten. Gemäss Vertrag handle es sich beim Lieferanten um die in Grossbritannien domizilierte B. Ltd., welche auch im Rahmen des Vollzugs des Kaufvertrags auf ihrem Konto Nr. IBAN 1 bei der Bank A. im August 2008 eine Vorauszahlung in der Höhe von USD 1'125'000.-- von der C. erhalten haben soll. Anschliessend sollen Ende Dezember 2008 weitere Beträge, nämlich USD 1'770'309.-- und USD 1'493'805.--, von der C. an die B. Ltd. überwiesen worden sein. Bei diesen Zahlungen soll es sich zumindest teilweise um unrechtmässige Überweisungen an die Beschuldigten im Zusammenhang mit der Überfakturierung für das Medizinalgerät handeln (act. 1.1 bis 1.4).
- B.** In diesem Zusammenhang gelangte die Generalstaatsanwaltschaft der Russischen Föderation für das Gebiet Kaluga mit Rechtshilfeersuchen vom 28. Februar 2013 an die Schweiz. Darin ersuchte sie um Bankenermittlungen bei der Bank A. in Y. hinsichtlich des Kontos mit der vorgenannten IBAN Nr., welches mutmasslich auf die B. Ltd. laute, sowie um Erhebung der Bankunterlagen für den Zeitraum vom 1. Januar 2008 bis 31. Dezember 2008 (act. 1.5, 1.6).
- C.** Das Bundesamt für Justiz (nachfolgend "BJ") bezeichnete mit Verfügung vom 25. Juni 2013 den Kanton Zürich als Leitkanton (act. 1.7). Mit Eintretensverfügung vom 23. Juli 2013 trat die Staatsanwaltschaft I des Kantons Zürich (nachfolgend "Staatsanwaltschaft") auf das Rechtshilfeersuchen der russischen Behörden ein und verpflichtete die Bank A. in Y. zur Edition sämtlicher Konto- und Safeeröffnungsunterlagen und weiterer Bankunterlagen (Kontoauszüge, Korrespondenzen etc.), für die Zeit vom 1. Januar 2008 bis 31. Dezember 2008, samt Einzelbelege betreffend das Konto mit der fraglichen IBAN Nr. sowie betreffend sämtliche Konten, welche auf die B. Ltd. lauten oder lauteten (act. 1.8).

- D.** Mit Schreiben vom 21. August 2013 (vorab per Fax) unter Beilage einer Vollmacht legitimierte sich Rechtsanwalt Mark Livschitz gegenüber der Staatsanwaltschaft als Vertreter der B. Ltd. und beantragte die Versiegelung der von der Bank A., Zweigstelle Z., zu edierenden Unterlagen (act. 1.12.1, 1.12.2; 1.12.5, 1.12.6). Mit Schreiben vom selben Tag (vorab per Fax) forderte der Rechtsvertreter der B. Ltd. die Bank A. in Y. und Z. auf, die Bankunterlagen vorerst versiegelt einzureichen (act. 1.12.3 und 1.12.4; 1.12.7 und 1.12.8).
- E.** Umgehend wies die Staatsanwaltschaft die Bank A. in Z. mit Schreiben vom 22. August 2013 (vorab per Fax) an, die Bankunterlagen unversiegelt einzureichen (act. 1.13). Zur Begründung führte sie aus, dass das Recht auf Siegelung im Sinne von Art. 248 StPO lediglich dem faktischen Inhaber von Informationen, d.h. der Bank A., zustehe. Deshalb sei die an die Bank A. ergangene Aufforderung des Vertreters der B. Ltd. als Kontoinhaberin, die Akten versiegelt einzureichen, nicht zu beachten. Der Bank stehe es zu, eine Siegelung der Akten in eigenem Namen und als Inhaber der Unterlagen nur dann vorzunehmen, wenn sich das Strafverfahren gegen die Bank selbst richte oder aber die Bank A. zumindest Gefahr laufen würde, sich mit der Herausgabe der Akten selbst zu belasten, was in casu nicht der Fall zu sein scheine (act. 1.13).

Mit Schreiben vom gleichen Tag (vorab per Fax) setzte die Staatsanwaltschaft sodann den Rechtsvertreter der B. Ltd. über ihre Anordnung gegenüber der Bank A. in Kenntnis (act. 1.12.9). Sie nahm Bezug auf den an sie gerichteten Siegelungsantrag und teilte ihm mit, dass sie seinem Siegelungsantrag nicht entsprechen könne. Was das Argument anbelange, die Bankunterlagen würden zahlreiche Informationen enthalten, welche angeblich keinen Zusammenhang mit dem in Russland geführten Strafverfahren haben würden, könne auf andere Weise als durch Siegelung Rechnung getragen werden. So erfolge im Rechtshilfeverfahren im Rahmen einer Einigungsverhandlung im Sinne von Art. 80c IRSG eine Aussonderung der Akten im Hinblick auf ihre potenzielle Erheblichkeit unter seiner aktiven Mitwirkung (act. 1.12.9).

- F.** Unter Berufung auf Art. 248, Art. 285 Abs. 2 lit. a und b, Art. 263 und Art. 265 StPO übermittelte die Bank A. in Z. mit Schreiben vom 23. August 2013 die geforderten Bankunterlagen der Staatsanwaltschaft anordnungswidrig versiegelt (act. 1.16). Gemäss ihrer Darstellung würden die versiegelten Bankunterlagen Informationen über unbeteiligte Dritte und Transaktionen ohne jegliche Bedeutung für die russische Strafuntersuchung betreffen. Gestützt auf die Erklärungen ihrer Kundschaft sei nicht

auszuschliessen, dass die russische Strafuntersuchung aus politischen Gründen eingeleitet worden sei, was nicht selten vorkomme, wie der bundesgerichtlichen Rechtsprechung im Zusammenhang mit Rechtshilfeersuchen aus Russland zu entnehmen sei. Das russische Rechtshilfeersuchen stelle eine unrechtmässige "fishing expedition" dar. Aus den genannten Gründen laufe die Bank Gefahr, durch ihre Kundschaft zivil- und strafrechtlich belangt zu werden, soweit sie nicht alle prozessualen Mittel ergreife würde, um die Verletzung des Bank- und Geschäftsgeheimnisses zu verhindern (act. 1.16).

- G.** Nach diversen Telefongesprächen zwischen der Staatsanwaltschaft, Bank A. in Z. und dem Rechtsdienst der Bank A. in Y. erklärte deren Rechtsdienst, dass die Bank A. am Siegelungsantrag festhalte (act. 1.17, 1.18). Abschliessend erklärte sich die Staatsanwaltschaft mit Schreiben vom 28. August 2013 bereit, in teilweiser Abweichung des Wortlautes der Eintretensverfügung vom 23. Juli 2013 auf die Erhebung der kompletten Bankunterlagen einstweilen zu verzichten und lediglich die Basisdokumente sowie die monatlichen Kontoübersichten der festgestellten Kontobeziehungen zu erheben (act. 1.19). Da die Bank A. in Z. die Bankunterlagen versiegelt eingereicht habe, könne sie, so die Staatsanwaltschaft weiter in ihrem Schreiben, nicht feststellen, ob die Bank A. in Z. die Bankunterlagen im oben erwähnten Umfang eingereicht habe. Nichtsdestotrotz halte sie fest, dass sie einstweilen auf die Erhebung weiterer Bankdokumente verzichte und zunächst den Ausgang des Entsiegelungsverfahrens vor dem Zwangsmassnahmengericht des Obergerichts des Kantons Zürich abwarte. Soweit erforderlich würde sie im Anschluss daran mit einer ergänzenden Editionsaufforderung an die Bank A. in Z. gelangen (act. 1.19).
- H.** Mit Schreiben vom 6. September 2013 stellte die Staatsanwaltschaft beim Obergericht des Kantons Zürich als Zwangsmassnahmengericht (nachfolgend "Zwangsmassnahmengericht") ihren Antrag auf Entsiegelung und Durchsuchung (act. 1.20).
- I.** Mit Verfügung vom 29. Januar 2014 wies das Zwangsmassnahmengericht in Dispositiv Ziffer 1 Satz 1 das Entsiegelungsgesuch der Staatsanwaltschaft ab, soweit es sich um Belege des Kontos Nr. 2 der B. Ltd. (BVI) handelt (act. 1.47). In Satz 2 ordnete es die Rückgabe dieser Belege an die Bank A. in Z. an. In Satz 3 hiess es im Übrigen das Entsiegelungsgesuch gut und überliess die Durchsuchung der Staatsanwaltschaft (act. 1.47). Als Rechtsmittel gab es die Beschwerde ans Bundesstrafgericht unter den einschränkenden Voraussetzungen gemäss Art. 80e Abs. 2 IRSG an (act. 1.47 S. 28 f.).

J. Mit Eingabe vom 12. Februar 2014 erhebt die Staatsanwaltschaft Beschwerde gegen den Entsiegelungsentscheid des Zwangsmassnahmengerichts vom 29. Januar 2014 (act. 1). Sie beantragt in einem ersten Punkt, die Verfügung des Zwangsmassnahmengerichts sei in Bezug auf Disp. Ziff. 1 Satz 1 aufzuheben. In einem zweiten Punkt stellt sie den Antrag, die Akten hinsichtlich des Kontos der B. Ltd. (BVI) seien an sie herauszugeben. Im Eventualstandpunkt beantragt sie, es sei anzuordnen, dass die versiegelten Bankunterlagen des Kontos der B. Ltd. (BVI) nicht an die kontoführende Bank zurückgegeben, sondern zwecks späterer Triage bis zum rechtskräftigen Abschluss des Rechtshilfeverfahrens versiegelt aufbewahrt bleiben würden (act. 1 S. 2).

Mit Schreiben vom 21. Februar 2014 verzichtete das Zwangsmassnahmengericht auf eine Beschwerdeantwort und reichte die Akten samt gesiegeltem Couvert ein (act. 4).

Mit Schreiben vom 6. März 2014 reichte das BJ seine Vernehmlassung ein (act. 5). Im Hauptpunkt beantragt es, die Beschwerde der Staatsanwaltschaft sei gutzuheissen. Im Eventualstandpunkt beantragt es, der Eventualantrag der Staatsanwaltschaft sei gutzuheissen. Subeventualiter stellt es den Antrag, das Obergericht des Kantons Zürich sei anzuweisen, seine Verfügung vom 29. Januar 2014 betreffend Entsiegelung noch nachträglich an das Bundesamt für Justiz zu eröffnen, soweit das Bundesstrafgericht die Beschwerdelegitimation der Staatsanwaltschaft verneinen sollte.

Innert erstreckter Frist liess die B. Ltd. durch ihren Rechtsvertreter ihre Beschwerdeantwort einreichen, welche zusätzlich im Auftrag der B. Ltd. (BVI) erstattet wurde (act. 7). Deren Hauptantrag lautet auf Nichteintreten. Eventualiter beantragen sie, dass die Anträge und Eventualanträge der Staatsanwaltschaft vollumfänglich abzuweisen und die Verfügung des Obergerichts des Kantons Zürich vom 29. Januar 2014 vollumfänglich zu bestätigen sei (act. 7 S. 2).

In der Folge wurden die Beschwerdeantworten allen Verfahrensbeteiligten zur Kenntnis gebracht (act. 8).

Die Bank A. in Z. liess sich innert Frist nicht vernehmen, reichte aber nach Zustellung der anderen Beschwerdeantworten mit Schreiben vom 16. April 2014 durch ihren Rechtsvertreter eine Stellungnahme ein (act. 9).

Der Rechtsvertreter der B. Ltd. und B. Ltd. (BVI) reichten mit Schreiben vom 22. April 2014 unaufgefordert eine Stellungnahme ein (act. 10).

Mit Schreiben vom 24. April 2014 wurden die Stellungnahmen vom 16. und 22. April 2014 den weiteren Verfahrensbeteiligten zur Kenntnis übermittelt (act. 11).

Auf die weiteren Ausführungen der Parteien und die eingereichten Akten wird, soweit erforderlich, in den rechtlichen Erwägungen Bezug genommen.

Die Beschwerdekammer zieht in Erwägung:

1. Für die akzessorische Rechtshilfe zwischen der Schweiz und Russland sind die Bestimmungen des Europäischen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. April 1959 (EUeR; SR 0.351.1) massgebend, welchem beide Staaten beigetreten sind. Soweit dieser Staatsvertrag bestimmte Fragen nicht abschliessend regelt, gelangt das schweizerische Landesrecht zur Anwendung, namentlich das Bundesgesetz vom 20. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG; SR 351.1) und die Verordnung vom 24. Februar 1982 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSV; SR 351.11). Das innerstaatliche Recht gilt nach dem Günstigkeitsprinzip auch dann, wenn dieses geringere Anforderungen an die Rechtshilfe stellt (BGE 137 IV 33 E. 2.2.2; 136 IV 82 E. 3.1; 129 II 462 E. 1.1 S. 464, m.w.H.). Vorbehalten bleibt die Wahrung der Menschenrechte (BGE 135 IV 212 E. 2.3 S. 215; 123 II 595 E. 7c S. 616 ff.; TPF 2008 24 E. 1.1).

2.

2.1 Die Beschwerdeführerin ficht vorliegend die verfügte Teilabweisung ihres Entsigelungsgesuchs an, das sie als ausführende Behörde in einem Rechtshilfeverfahren an das zuständige kantonale Zwangsmassnahmengericht gestellt hatte. Bei der angefochtenen Verfügung vom 29. Januar 2014 des Zwangsmassnahmengerichts handelt es sich um einen Entscheid des Entsigelungsrichters im Rechtshilfeverfahren.

Zur Zulässigkeit ihrer Beschwerde führt die Beschwerdeführerin aus, dass der Entscheid über die Entsigelung von Papieren eine nicht selbständig anfechtbare Zwischenverfügung im Rechtshilfeverfahren darstelle und lediglich zusammen mit der Schlussverfügung angefochten werden könne. Das Bundesgericht – so die Beschwerdeführerin weiter – anerkenne in BGE 126 II 495 immerhin, dass Ausnahmen angenommen werden könnten. Ein solcher Fall liege nach ihrem Dafürhalten in casu vor, da andernfalls ein materiell unrichtiger, das Rechtshilfeverfahren endgültig abschliessender Entsigelungsentscheid weder durch die für die materielle Prüfung

zuständige Rechtshilfebehörde noch durch das BJ anfechtbar wäre und der Entscheid hinsichtlich der Rückgabe der fraglichen Bankunterlagen an die Bank noch vor dem allfälligen Erlass einer das Rechtshilfeverfahren abschliessenden Schlussverfügung in Rechtskraft erwachsen würde (act. 1 S. 3 f.). Zur eigenen Beschwerdelegitimation äussert sich die Beschwerdeführerin nicht.

2.2 Das BJ schliesst sich der Argumentation der Beschwerdeführerin an und weist zudem auf die unterschiedliche Wirkung von Entscheiden über den Vollzug von Prozesshandlungen auf die Rechtshilfevollzugsbehörde einerseits und die von den Rechtshilfehandlungen Betroffenen andererseits hin (act. 5 S. 2). Für die von der Rechtshilfe Betroffenen sei es ohne weiteres möglich, auch nach einem für sie ungünstigen Entscheid (nach bewilligter Entsiegelung) z.B. im Rahmen einer Beschwerde gegen die Schlussverfügung die gleichen Argumente noch einmal vorzubringen (act. 5 S. 2 f.). Ein unmittelbarer und nicht wieder gutzumachender Nachteil gemäss Art. 80e Abs. 2 IRSG sei darum kaum je gegeben. Anders sehe die Lage für die Rechtshilfevollzugsbehörde aus. Soweit die Entsiegelung abgelehnt werde und die diesbezüglichen Unterlagen ohne Sicherungen oder Auflagen einfach zurückgegeben würden, bestünde die Gefahr, dass damit die Sache faktisch endgültig erledigt sei (act. 5 S. 3). Entsprechend müsse die Verfügung, soweit die Entsiegelung abgelehnt werde, selbständig angefochten werden können (act. 5 S. 3). Dass "die Legitimation der Beschwerdeführerin im Prinzip gegeben sein sollte", begründet das Bundesamt damit, dass eine Beschwerde an das Bundesstrafgericht zulässig sei, was sich aus Art. 25 IRSG ergebe, und dass die Beschwerdeführerin die gemäss Art. 80a IRSG für die Ausführung der Rechtshilfehandlungen zuständige Behörde sei (act. 5 S. 2).

2.3 Demgegenüber stellt sich der Rechtsvertreter der B. Ltd. und B. Ltd. (BVI) auf den Standpunkt, die Bestimmung von Art. 80e Abs. 2 lit. a und b IRSG habe abschliessenden Charakter, und bestreitet die selbständige Anfechtbarkeit des angefochtenen Entscheids (act. 7 S. 3). Er führt sodann an, es sei nicht mit dem Gedanken der Rechtsgleichheit vereinbar, wenn zwar Zwischenentscheide über die Entsiegelung von Daten (zugunsten der Staatsanwaltschaft) nicht anfechtbar seien, wohl aber Zwischenentscheide über die Rückgabe der Daten an den Berechtigten (zulasten der Staatsanwaltschaft). Die Beschwerdeführerin behaupte – so der Rechtsvertreter weiter – zu Recht nicht, "dass der Nachteil für den ersuchenden Staat, besagten Daten mittels nachgebesserten Rechtshilfeersuchen später erneut herauszuverlangen, schwerer wiegt als die (irreversible!) Sichtung bankgeheimnisgeschützter (und somit verfassungsrechtlichen Privatsphärenschutz genießender) Informationen durch eine Staatsanwaltschaft" (act. 7 S. 4).

Der Rechtsvertreter bestreitet abschliessend die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin. Das Beschwerderecht würde ausschliesslich dem Bundesamt zukommen (act. 7 S. 4 f.).

- 2.4** Mit abweichender Begründung vertritt auch der Rechtsvertreter der Bank A. in Z. die Auffassung, der angefochtene Entscheid sei endgültig, und beruft sich dabei auf Art. 9 IRSG i.V.m. Art. 248 Abs. 3 lit. a StPO. Nach seiner Ansicht müssten im vorliegenden Fall einzig und allein die in der StPO festgelegten Verfahrensgrundsätze bezüglich der Entsiegelung angewendet werden unabhängig von der Tatsache, dass das Verfahren aufgrund eines Rechtshilfeersuchens eingeleitet worden sei. Er erklärt abschliessend, dass mit andern Worten gegen die Verfügung des Obergerichts des Kantons Zürich vom 29. Januar 2014 einzig ein Beschwerdeverfahren beim Bundesgericht möglich gewesen wäre (act. 9 S. 2).

3.

- 3.1** Die Verfügung der ausführenden kantonalen Behörde oder der ausführenden Bundesbehörde, mit der das Rechtshilfeverfahren abgeschlossen wird, unterliegt zusammen mit den vorangehenden Zwischenverfügungen der Beschwerde an die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts (Art. 80e Abs. 1 IRSG i.V.m. Art. 37 Abs. 2 lit. a des Bundesgesetzes über die Organisation der Strafbehörden des Bundes vom 19. März 2010 [StBOG; SR 173.71] und Art. 19 Abs. 1 des Organisationsreglements für das Bundesstrafgericht vom 31. August 2010 [BStGerOR; SR 173.713.161]).

Der Schlussverfügung vorangehende Zwischenverfügungen können gemäss Art. 80e Abs. 2 IRSG selbständig angefochten werden, sofern sie einen unmittelbaren und nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken durch die Beschlagnahme von Vermögenswerten und Wertgegenständen (lit. a) oder durch die Anwesenheit von Personen, die am ausländischen Prozess beteiligt sind (lit. b) (in der aktuellen Fassung gemäss Anhang Ziff. 30 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005, in Kraft seit 1. Januar 2007 [SR 173.32]; inhaltlich gleichlautend mit Art. 80e lit. b Ziff. 1 und 2 in der Fassung [in Kraft vom 1. Februar 1997 bis Ende 2006] gemäss Ziff. I des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1996 [AS 1997 114 130; Botschaft des Bundesrates vom 29. März 1995 betreffend die Änderung des Rechtshilfegesetzes, BBl 1995 III 1]).

Diese Rechtsmittelordnung wurde mit der Teilrevision des IRSG vom 1. Februar 1997 eingeführt, welche die Straffung des Rechtshilfeverfahrens bezweckte (BBl 1995 III 11). Der richterliche Rechtsschutz kann danach grundsätzlich erst beansprucht werden können, wenn die ausführende Behörde das Rechtshilfeersuchen als ganz oder teilweise erledigt erachtet

(MICHEL FÉRAUD, Die neue Rechtsmittelordnung in der Rechtshilfe zur Unterstützung eines Strafverfahrens im Ausland, in: Solothurner Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1998, S. 657 bis 671, S. 660; BBl 1995 III 11). Der Schlussverfügung vorangehende Zwischenverfügungen können lediglich ausnahmsweise angefochten werden (FÉRAUD, a.a.O., S. 661; ROBERT ZIMMERMANN, Communication d'informations et de renseignements pour les besoins de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale: un paradigme perdu?, in: AJP 2007, S. 64; s. Ziff. 3.2 ff.). Durch die grundsätzliche Beschränkung der Anfechtungsmöglichkeit auf den Zeitpunkt der Erledigung des Rechtshilfeersuchens wird einerseits verhindert, dass der innerstaatliche Vollzug durch die Anfechtung von Zwischenverfügungen verzögert wird, und andererseits ermöglicht dies dem Rechtshilferichter, die Zulässigkeit der Rechtshilfe gestützt auf das Ergebnis konkreten Vollzugsmassnahmen gesamthaft zu beurteilen (FÉRAUD, a.a.O., S. 663). Der Nachteil dieser Rechtsmittelordnung liegt auf der Hand: Der Betroffene muss Vollzugsmassnahmen hinnehmen, obwohl sich möglicherweise später erweist, dass die Rechtshilfe zu verweigern ist (FÉRAUD, a.a.O., S. 663). Dies wurde vom Gesetzgeber in Kauf genommen, welcher das Interesse an der Beschleunigung des Rechtshilfeverfahrens über den Schutz der Parteirechte gestellt hat (RUDOLF WYSS, Die Revision der Gesetzgebung über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen, SJZ 93 (1997) Nr. 3 S. 33 bis 43, S. 35).

Dem ist beizufügen, dass die Bestimmung von Art. 80e Abs. 2 IRSG (Anfechtbarkeit von Zwischenverfügungen) sich primär an der Perspektive des von der Rechtshilfe betroffenen Privaten orientiert, dem ein nicht wiedergutzumachender Nachteil droht, nicht aber an der Aufgabe des Bundesamtes für Justiz, die Aufsicht über die Anwendung des IRSG wahrzunehmen, wofür ihm ein Beschwerderecht zusteht (Urteil des Bundesgerichts 1A.12/2011 vom 14. März 2001, E. 2b/aa; zur Beschwerdelegitimation des BJ gemäss Art. 80h lit. a IRSG s. nachfolgend Ziff. 4). Liegt der Sinn und Zweck der beschränkten Anfechtbarkeit von Zwischenverfügungen in der Straffung und Beschleunigung des Verfahrens und der Eindämmung von Rechtsmissbrauch durch private Beschwerdeführende, welche von der Rechtshilfemassnahme betroffen sind, stellt sich die Rechtsmissbrauchsproblematik insofern bei der Beschwerdeführung durch das für die Oberaufsicht zuständige Bundesamt nicht (Urteil 1A.12/2001, E. 2b/bb). Im Rahmen einer Beschwerde des BJ gegen einen rechtshilferechtlichen Zwischenentscheid, der nicht unter die beiden in aArt. 80e lit. b IRSG genannten Fälle fiel, stellte das Bundesgericht im vorgenannten Urteil die Frage nach dem Vorliegen einer sogenannten "unechten Gesetzeslücke" und erwog, dass es zumindest als zweifelhaft erscheine, ob aArt. 80e lit. b IRSG dem Eintreten auf die Beschwerde des BJ entgegen stehe (E. 2b/aa). Es

hielt fest, dass in der Rechtsprechung des Bundesgerichts – sogar bei beschwerdeführenden Privaten – grundsätzlich offen gelassen werde, ob in besonderen Ausnahmefällen die Anfechtung von Zwischenverfügungen auch bei Konstellationen eines unmittelbaren und nicht wiedergutzumachenden Nachteils zulässig sein könnte, welche in aArt. 80e lit. b IRSG Ziff. 1 - 2 IRSG nicht ausdrücklich genannt seien (E. 2b/bb unter Hinweis auf BGE 126 II 495 E. 5e/bb S. 503). Die Frage, ob es sich im beurteilten Fall um eine "unechte Gesetzeslücke" handle und wie eine solche zu füllen wäre, liess das Bundesgericht mit Blick auf den konkreten Verfahrensausgang allerdings offen (E. 2b/dd).

3.2 Die Rechtsmittelordnung von Art. 80e IRSG gilt abschliessend für alle Anordnungen der ausführenden Behörden in Rechtshilfeverfahren. Darunter fallen auch Entscheide des Entsiegelungsrichters in Rechtshilfeverfahren. Nach der Rechtsprechung bildet ein solches Entsiegelungsverfahren Teil des Rechtshilfeverfahrens. Der Entsiegelungsentscheid dient der Ausführung des Rechtshilfeersuchens und gilt als Verfügung der mit der Ausführung betrauten Rechtshilfebehörde (BGE 126 II 495 E. 3). So bestimmt das Entsiegelungsverfahren im Rahmen eines Rechtshilfeverfahrens den Umfang der möglicherweise zu leistenden Rechtshilfe. Wird das Begehren, die Entsiegelung zu verweigern, gutgeheissen, können die versiegelten Informationen dem ersuchenden Staat auch nach einer das Rechtshilfeersuchen gutheissenden Schlussverfügung nicht übermittelt werden (BGE 126 II 495 E. 3).

3.3 Die Frage, inwieweit vorliegend die Beschwerde gegen den abweisenden Entsiegelungsentscheid zulässig ist, braucht hier nicht abschliessend untersucht zu werden. Gemäss den nachfolgenden Erwägungen fehlen die weiteren Eintretensvoraussetzungen, weshalb eine detaillierte Prüfung unterbleiben kann.

4.

4.1 Zur Beschwerdeführung ist berechtigt das Bundesamt (Art. 80h lit. a IRSG) und wer persönlich und direkt von einer Rechtshilfemassnahme betroffen ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 80h lit. b IRSG).

4.1 Die Legitimationskriterien von lit. b wurden im Zuge der Teilrevision des IRSG im Jahre 1997 eingeführt (s. BBl 1995 III S. 2, 11). Sie entsprechen den Voraussetzungen der früheren Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäss Art. 103 lit. a des damals geltenden Bundesgesetzes vom 16. De-

zember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (aOG; s. BBl 1995 III S. 30; Urteil des Bundesgerichts 1C_287/2008 vom 12. Januar 2009, E. 2.2; BGE 126 II 258 E. 2.d).

Die Beschwerdelegitimation nach Art. 103 lit. a aOG bzw. dem heute geltenden Art. 89 Abs. 1 BGG in Beschwerdeverfahren in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten sowie nach Art. 48 VwVG in Beschwerdeverfahren in Bundesverwaltungssachen ist in erster Linie auf private natürliche oder juristische Personen zugeschnitten (zu Art. 103 lit. a aOG s. BGE 131 II 58 E. 1.3 mit weiteren Hinweisen auf die Rechtsprechung; zu Art. 89 Abs. 1 BGG BERNHARD WALDMANN, in: Basler Kommentar Bundesgerichtsgesetz [Niggli/Übersax/ Wiprächtiger; Hrsg.], Basel 2011, 2. Auflage, Art. 89 N. 37, mit zahlreichen Verweisen auf die Praxis; zu Art. 48 VwVG ISABELLE HÄNER, in: Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [Auer/Müller/Schindler, Hrsg.], Zürich/St. Gallen 2008, Art. 48 N. 23, und VERA MARANTELLI-SONANINI/SAID HUBER, in: VwVG Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger, Hrsg.], Zürich/Basel/Genf 2009, Art. 48 N 21). Die Beschwerdelegitimation nach Art. 80h lit. b IRSG ist zur Hauptsache ebenfalls auf den Individualrechtsschutz ausgerichtet (s. Aufzählung in Art. 9a IRSV und BBl 1995 III S. 30 f. unter Hinweis auf Art. 48 VwVG und Art. 103 lit. a aOG).

Nach der zu Art. 103 lit. a aOG und Art. 89 Abs. 1 BGG sowie Art. 48 VwVG ergangenen Rechtsprechung wird allerdings auch ein Gemeinwesen zur Beschwerde zugelassen, wenn es gleich oder ähnlich wie ein Privater betroffen oder aber in schutzwürdigen eigenen hoheitlichen Interessen berührt ist (WALDMANN, a.a.O., Art. 89 BGG N. 42 mit zahlreichen Hinweisen auf die Rechtsprechung; HÄNER, a.a.O., Art. 48 VwVG N. 24). Diese Rechtsprechung lässt sich grundsätzlich ohne weiteres auch auf das Rechtshilfeverfahren übertragen. Sollte ein Gemeinwesen gleich oder ähnlich wie ein Privater von einer Rechtshilfemassnahme betroffen sein, muss auch ihm die Möglichkeit der Beschwerdeführung zustehen, soweit die weiteren Beschwerdevoraussetzungen gegeben sind. Dabei ist nach der Praxis in Beschwerdeverfahren nach BGG (bzw. aOG) und VwVG stets lediglich das Gemeinwesen als solches beschwerdefähig, die einzelnen Behörden oder Verwaltungszweige ohne eigene Rechtspersönlichkeit sind hingegen nicht beschwerdefähig (BGE 134 II 45 E. 2.2.3; WALDMANN, a.a.O., Art. 89 N. 40; HÄNER, a.a.O., Art. 48 N. 23 FN 70). Diese Rechtsprechung hat auch für das Rechtshilfeverfahren zu gelten.

Da sich die Beschwerdeführerin in casu nicht auf eine besondere spezialgesetzliche Ermächtigung zur Beschwerdeführung berufen kann, erscheint

es im Lichte der zitierten Rechtsprechung und Lehre als fraglich, ob ihr in diesem Sinne Beschwerdefähigkeit zukommen würde. Die Beschwerdeführerin ist sodann nicht wie eine private Person persönlich und direkt vom angefochtenen Entscheid im Sinne von Art. 80h lit. b IRSG betroffen. Als ausführende Behörde obliegt ihr zwar die Ausführung des Rechtshilfeersuchens unter Aufsicht des Bundesamtes gemäss Art. 16 i.V.m. Art. 80a IRSG. Der Umstand allein, dass eine ihr übergeordnete Instanz zur Ausführung des Rechtshilfeersuchens eine andere Rechtsauffassung vertritt als sie, versetzt sie aber nicht in die Position einer privaten Person. Ihre öffentliche Aufgabe erschöpft sich in der Ausführung des Rechtshilfeersuchens unter Aufsicht des Bundesamtes und nach Massgabe der ihr übergeordneten Instanzen. Nach ständiger Praxis begründet das bloss allgemeine Interesse an einer richtigen Anwendung des objektiven Bundesrechts keine Beschwerdelegitimation des Gemeinwesens; insbesondere ist die in einem Rechtsmittelverfahren unterlegene Vorinstanz nicht legitimiert (BGE 127 II 32 E. 2e). Das öffentliche Interesse an einer richtigen Anwendung des objektiven Bundesrechts ist vorliegend durch das Bundesamt wahrzunehmen (Art. 80h lit. a i.V.m. Art. 16 IRSG und Art. 3 IRSV; s. nachfolgend) und auch vor diesem Hintergrund besteht für eine extensive Auslegung von Art. 80h lit. b IRSG kein Anlass. Die geltend gemachten Interessen vermögen demnach keine Beschwerdelegitimation im Sinne von Art. 80h lit. b IRSG der Beschwerdeführerin zu begründen.

- 4.2** Zu prüfen bleibt, ob zusätzlich zur Beschwerdeberechtigung des Bundesamtes der Beschwerdeführerin als ausführenden Behörde ein aussergesetzliches Beschwerderecht einzuräumen ist. Neben Art. 80h lit. a IRSG ergibt sich die Beschwerdeberechtigung des Bundesamtes auch aus den allgemeinen Bestimmungen in Art. 25 Abs. 3 Satz 1 IRSG, wonach das Bundesamt sowohl gegen Verfügungen kantonaler Behörden als auch gegen Entscheide des Bundesstrafgerichts Beschwerde erheben kann. Als Aufsichtsbehörde über die Anwendung des IRSG wird dem Bundesamt demnach ein sog. "abstraktes Beschwerderecht" zugesprochen (s. zum "abstrakten Beschwerderecht" der für den Vollzug zuständigen Bundesbehörden im Allgemeinen WALDMANN, a.a.O., Art. 89 N. 65).

Das Bundesgericht sprach in seinem Urteil 1C_367/2011, 1C_373/2011 vom 6. Januar 2011 neben dem BJ auch der Eidgenössischen Zollverwaltung, Oberzolldirektion, gestützt auf Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG i.V.m. Art. 4 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 2 lit. d der Organisationsverordnung vom 17. Februar 2010 für das Eidgenössische Finanzdepartement (SR 172.215.1) sowie Art. 79 Abs. 2 IRSG die Legitimation zur Beschwerde gegen einen Nichteintretensentscheid der damaligen II. Beschwerdekammer betreffend ein Entsigelungsgesuch der Oberzolldirektion in einem Rechtshilfeverfahren.

ren zu (E. 1.3.4). Im Unterschied zum Bundesamt und auch – gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung – zur Oberzolldirektion hat demgegenüber der Bundesgesetzgeber die Beschwerdelegitimation der ausführenden Behörde im IRSG – anders als in Art. 381 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0) für die Staatsanwaltschaft als Strafverfolgungsbehörde im Strafverfahren – nicht vorgesehen. In BGE 137 IV 22 spricht zwar das Bundesgericht der Strafverfolgungsbehörde im Strafverfahren die Legitimation zur Anfechtung des Haftentlassungsentscheids des Zwangsmassnahmengerichts bei der Beschwerdeinstanz zu, obwohl dies gesetzlich nicht vorgesehen ist. Die zur Begründung genannten Grundsätze ("l'intérêt public à une bonne administration de la justice") greifen aber mit Bezug auf die ausführende Behörde gerade im Rechtshilfeverfahren nicht, da hier bereits das Bundesamt mit der Wahrung des öffentlichen Interesses beauftragt ist. Lediglich gegen den Entscheid des Bundesamtes, kein Ersuchen zu stellen, steht die Beschwerde der kantonalen Behörde zu, welche sie aber als Strafverfolgungsbehörde und nicht als ausführende Behörde erheben würde (Art. 25 Abs. 3 Satz 2 IRSG).

Da im gesetzlich geregelten Hauptanwendungsfall der Beschwerde gemäss Art. 80e IRSG sich diese gegen Verfügungen der ausführenden Behörde richtet (s. Überschrift zu Art. 80e IRSG "Beschwerde gegen Verfügungen der ausführenden Behörde"), wäre es auch sinnwidrig, die Legitimation der ausführenden Behörde zur Beschwerde gegen ihre eigenen Entscheide vorzusehen. Darüber hinaus gilt es zu bedenken, dass, wie bereits mehrfach erwähnt, den Kantonen ausschliesslich die Ausführung von Rechtshilfeersuchen obliegt, soweit das Bundesrecht nichts anderes bestimmt, und sie der Aufsicht des Bundes unterstehen, soweit das IRSG anzuwenden ist (Art. 16 Abs. 1 IRSG; Art. 3 IRSV). Ist das Bundesamt zur Beschwerde gegen Verfügungen kantonalen Behörden als auch gegen Entscheide des Bundesstrafgerichts legitimiert und zur Beschwerdeerhebung entsprechend ihrer Aufsichtsfunktion gegebenenfalls verpflichtet, besteht somit keine Notwendigkeit, aber auch kein Raum, zusätzlich der ausführenden Behörde ein aussergesetzliches Beschwerderecht einzuräumen (anders im Strafverfahren gemäss BGE 137 IV 22 E. 1). Zudem würde die Einräumung eines Beschwerderechts zugunsten der ausführenden Behörde der im IRSG vorgesehenen Aufgabenverteilung widersprechen und unter Umständen zu Doppelspurigkeiten bis zu Kompetenzkonflikten zwischen Aufsichtsbehörde und beaufsichtigter Behörde führen.

- 4.3** Nach dem Gesagten steht fest, dass auf die Beschwerde der Beschwerdeführerin mangels Legitimation nicht einzutreten ist.

Bei diesem Prüfungsergebnis muss die Frage offen bleiben, inwiefern aufgrund des Verweises in Art. 9 IRSG auf Art. 246 bis 248 StPO die Siegelung als generell tauglicher Rechtsbehelf nicht nur zur Geltendmachung von Zeugnisverweigerungsrechten zum Schutze des Geheimbereichs, sondern auch zur eigenständigen Geltendmachung von Durchsuchungshindernissen jeglicher Art, namentlich von Rechtshilfehindernissen, zulässig sein kann, wenn nach der gesetzlichen Rechtsmittelordnung im Rechtshilfeverfahren gegen die Beschlagnahme von Papieren ohne Vermögenswert keine Beschwerdemöglichkeit gemäss Art. 80e Abs. 2 lit. a IRSG besteht und die fehlenden Rechtshilfevoraussetzungen erst im Rahmen einer Beschwerde gegen die Schlussverfügung geltend gemacht können (s. supra Ziff. 3.1).

5.

5.1 Das Bundesamt stellt mit seiner Vernehmlassung vom 6. März 2014 den Subeventualantrag, das Zwangsmassnahmengericht sei anzuweisen, seine Verfügung vom 29. Januar 2014 betreffend Entsiegelung noch nachträglich an das Bundesamt für Justiz zu eröffnen, soweit das Bundesstrafgericht die Beschwerdelegitimation der Staatsanwaltschaft verneinen sollte, damit das Bundesamt seine Aufsichtsfunktion in eigenem Namen wahrnehmen könnte (act. 5 S. 2).

5.2 Gemäss Art. 5 IRSV sind Verfügungen kantonaler und eidgenössischer Behörden aus dem Gebiet der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen sowie Entscheide der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts dem Bundesamt mitzuteilen. Das Zwangsmassnahmengericht hat seine Verfügung vom 29. Januar 2014 betreffend Entsiegelung im Rechtshilfeverfahren lediglich der Beschwerdeführerin als Gesuchstellerin und den Gesuchsgegnerinnen eröffnet und es damit unterlassen, seine Verfügung dem Bundesamt mitzuteilen. Es liegt somit ein Eröffnungsmangel vor.

5.3 Den Akten ist allerdings zu entnehmen, dass die Beschwerdeführerin das Bundesamt in der Woche vom 3. Februar 2014 "informell" per E-Mail über den Entsiegelungsentscheid vom 29. Januar 2014 informiert hatte (act. 1.49). Das Bundesamt teilte in der Folge der Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 12. Februar 2014 mit, dass das Bundesamt es ausdrücklich begrüssen würde, wenn die Beschwerdeführerin Beschwerde erheben würde. Eine Aufforderung an das Zwangsmassnahmengericht, ihm den Entsiegelungsentscheid zu eröffnen, deren sich das Zwangsmassnahmengerichts widersetzt hätte, ist den Akten nicht zu entnehmen.

5.4 Im Bundesverwaltungsverfahren ergibt sich die Folge einer nicht oder mangelhaft erfolgten Eröffnung aus Art. 38 VwVG (FELIX UHL-

MANN/ALEXANDRA SCHWANK, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], a.a.O., Art. 38 N. 10). Wie es sich damit verhält, muss vorliegend offen bleiben. Ist auf die Beschwerde nicht einzutreten, fehlt die Grundlage zur Prüfung nicht nur der einzelnen Beschwerdeanträge sondern auch derjenigen Anträge, welche durch andere Verfahrensbeteiligte gestellt wurden (zur Abgrenzung zwischen Haupt- und Nebenpartei gemäss Art. 6 sowie Art. 57 VwVG vgl. REGINA KIENER/BERNHARD RÜTSCHKE/MATHIAS KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, Zürich/St. Gallen 2012, N. 560 bis 564; FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 183 f.). Die Beschwerdeinstanz ist nicht Aufsichtsbehörde über die Vorinstanz und daher ausserhalb einer gültigen Beschwerdeerhebung zu Anweisungen gegenüber der Vorinstanz nicht berechtigt. Soweit das Bundesamt seinen Antrag als Eventualbeschwerde hätte verstanden wissen wollen, würde dies am Prüfungsergebnis nichts ändern. Da Rechtsmittel grundsätzlich bedingungsfeindlich sind (BGE 101 Ib 216 E. 2), wäre auf das bedingt erhobene Rechtsmittel ebenfalls nicht einzutreten gewesen.

6.

- 6.1** Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt die Beschwerdeführerin als unterliegende Partei. Da sich der Streit nicht um vermögensrechtliche Interessen von Körperschaften oder autonomen Anstalten dreht, sind ihr keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 2 VwVG i.V.m. Art. 39 Abs. 2 lit. b StBOG).

- 6.2** Gemäss Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 39 Abs. 2 lit. b StBOG kann die Beschwerdeinstanz der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen. Im Verfahren vor Bundesstrafgericht besteht die Parteientschädigung aus den Anwaltskosten (Art. 11 des Reglements des Bundesstrafgerichts vom 31. August 2010 über die Kosten, Gebühren und Entschädigungen in Bundesstrafverfahren vom 31. August 2010 [BStKR; SR 173.713.162]). Diese umfassen das Honorar und den Ersatz der notwendigen Auslagen (Art. 11 des Reglements). Gemäss Art. 12 Abs. 2 BStKR setzt die Beschwerdekammer das Honorar nach Ermessen fest, wenn der Rechtsanwalt die Kostennote nicht spätestens mit der letzten Eingabe einreicht. Die Beschwerdegegnerin 1 liess sich innerhalb der angesetzten Frist zur Beschwerdeantwort nicht vernehmen und reichte nach Abschluss des Schriftenwechsels am 16. April 2014 eine unaufgeforderte Stellungnahme ein (act. 9). Der Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin 2 und der B. Ltd. (BVI), welche aber im Vorverfahren allerdings keine Parteistellung inne hatte, reichte innert Frist seine Beschwerdeantwort ein und liess nach Abschluss des Schriftenwechsels ebenfalls eine unaufgeforderte Stellungnahme einreichen (act. 10). Unter

Berücksichtigung aller Umstände ist vorliegend ausschliesslich der Beschwerdegegnerin 2 eine Entschädigung in der Höhe von insgesamt Fr. 1'500.-- auszurichten.

Demnach erkennt die Beschwerdekammer:

1. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.
2. Es wird keine Gerichtsgebühr erhoben.
3. Die Beschwerdeführerin wird verpflichtet, der Beschwerdegegnerin 2 für das Beschwerdeverfahren eine Entschädigung von Fr. 1'500.-- auszurichten.

Bellinzona, 10. Juni 2014

Im Namen der Beschwerdekammer
des Bundesstrafgerichts

Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Zustellung an

- Staatsanwaltschaft I des Kantons Zürich
- Obergericht des Kantons Zürich, Zwangsmassnahmengericht
- Rechtsanwalt Paolo Bernasconi
- Rechtsanwalt Mark Livschitz
- Bundesamt für Justiz, Fachbereich Rechtshilfe

Rechtsmittelbelehrung

Gegen selbständig eröffnete Vor- und Zwischenentscheide über die Zuständigkeit und über Ausstandsbegehren ist die Beschwerde zulässig (Art. 92 Abs. 1 BGG). Diese Entscheide können später nicht mehr angefochten werden (Art. 92 Abs. 2 BGG).

Auf dem Gebiet der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen sind andere selbständig eröffnete Vor- und Zwischenentscheide nicht anfechtbar. Vorbehalten bleiben Beschwerden gegen Entscheide über die Auslieferungshaft sowie über die Beschlagnahme von Vermögenswerten und Wertgegenständen, sofern sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können, oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Entscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (vgl. Art. 93 Abs. 1 und 2 BGG). Ist die Beschwerde gegen einen Vor- oder Zwischenentscheid gemäss Art. 93 Abs. 1 und 2 BGG nicht zulässig oder wurde von ihr kein Gebrauch gemacht, so sind die betreffenden Vor- und Zwischenentscheide durch Beschwerde gegen den Endentscheid anfechtbar, soweit sie sich auf dessen Inhalt auswirken (Art. 93 Abs. 3 BGG).

Gegen einen Entscheid auf dem Gebiet der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen ist die Beschwerde nur zulässig, wenn es sich um einen besonders bedeutenden Fall handelt (vgl. Art. 84 Abs. 1 BGG). Ein besonders bedeutender Fall liegt insbesondere vor, wenn Gründe für die Annahme bestehen, dass elementare Verfahrensgrundsätze verletzt worden sind oder das Verfahren im Ausland schwere Mängel aufweist (Art. 84 Abs. 2 BGG).

Die Beschwerde ist innert zehn Tagen nach der Eröffnung der vollständigen Ausfertigung beim Bundesgericht einzureichen (vgl. Art. 100 Abs. 1 und 2 lit. b BGG).