

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Evaluation der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen

Bundesamt für Justiz

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.18293.402.00132
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	5
L'essentiel en bref	7
L'essenziale in breve	9
Key facts	11
1 Auftrag und Vorgehen	15
1.1 Ausgangslage	15
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	16
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	16
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	17
1.5 Schlussbesprechung	17
2 Vollzugsföderalismus	18
2.1 Verschiedene Übermittlungswege	19
2.2 Eine Vielzahl von Akteuren	21
3 Bearbeitungsdauer bei der passiven Rechtshilfe	24
3.1 Sehr unterschiedliche Bearbeitungsdauer je nach Behörde	26
3.2 Eine Frage des guten Rufs.....	28
3.3 Fortschritte dank vereinfachter Ausführung	29
4 Faktoren mit Einfluss auf die Verfahrensdauer und -qualität	32
4.1 Unterschiedliche Mittel der Strafverfolgungsbehörden	32
4.2 Problem der Siegelung.....	36
4.3 Beschwerderecht wird häufig als Verzögerungstaktik missbraucht.....	38
4.4 IT-Defizit.....	43
5 Aktive Rechtshilfe	44
5.1 Die Bedeutung von Erfahrung in der aktiven Rechtshilfe	44
5.2 Die Rechtshilfe funktioniert gut mit bestimmten europäischen Ländern.....	45
5.3 Schwierigkeiten mit den englischsprachigen und weiteren Staaten.....	45
5.4 Schwierige Anwendung des Übereinkommens über Cyberkriminalität.....	46
5.5 Bearbeitungsdauer von Schweizer Ersuchen	46

6	Aufsicht durch das BJ	49
6.1	Die Aufsicht beruht auf unzureichendem Controlling.....	49
6.2	Direkter Verkehr und aktive Rechtshilfe nicht auf dem Radar des BJ.....	51
6.3	Ohne zuverlässige Daten keine wirksame Aufsicht	51
6.4	Es braucht eine Revision des IRSG	54
7	Schlussfolgerungen	57
7.1	Antworten auf die Fragen der Evaluation	57
7.2	In der Zwischenzeit bereits umgesetzte Massnahmen	57
7.3	Potenzial für eine schnellere Bearbeitung.....	58
	Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse.....	59
	Anhang 2: Abkürzungen.....	63
	Anhang 3: Methoden	64
	Anhang 4: Bibliographie.....	67
	Anhang 5: Rechtsmittel, Fristen und analysierte Daten	68
	Anhang 6: Kanal für die Übermittlung von internationalen Rechtshilfeersuchen.....	69
	Anhang 7: Rechtshilfeverfahren	70
	Anhang 8: Bearbeitete passive Ersuchen im Zeitraum 2008–2018	71

Evaluation der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen

Bundesamt für Justiz

Das Wesentliche in Kürze

Kriminalität macht an den Landesgrenzen nicht halt. Zur Erhebung von Beweisen im Ausland stellen die Strafverfolgungsbehörden deshalb internationale Rechtshilfeersuchen. Für den Ruf der Schweiz steht bei dieser Rechtshilfe viel auf dem Spiel, insbesondere im Hinblick auf die Bedeutung ihres Finanzplatzes. Die Hilfe der Schweiz wird in Wirtschaftsangelegenheiten häufig in Anspruch genommen, weshalb unser Land mehr Rechtshilfe leistet als anfordert. In den vergangenen Jahren erhielt die Schweiz durchschnittlich mehr als 2300 Ersuchen pro Jahr. Wie viele Rechtshilfebegehren sie ans Ausland gestellt hat, lässt sich hingegen nicht genau bestimmen, da die von den Kantonen direkt übermittelten Ersuchen nicht in den Statistiken erfasst sind.

Trotz des internationalen Drucks in den letzten 15 Jahren sind die Verfahren für Rechtshilfeersuchen in der Schweiz nach wie vor langsam. Zu diesem Schluss kommt die vorliegende Evaluation der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) – auch im internationalen Vergleich. Aus der Evaluation geht ebenfalls hervor, dass die Qualität der Arbeit der schweizerischen Strafverfolgungsbehörden im Ausland geschätzt wird. Die EFK stellt in dieser Evaluation Statistiken bereit, anhand derer sich die Bearbeitung von Rechtshilfeersuchen (auch auf kantonaler Ebene) beurteilen lässt. Sie veranschaulicht ihre Aussagen mit konkreten Fällen, in die sie Einblick erhalten hat.

Eine Vielzahl von Akteuren und Verfahren erschweren die Rechtshilfe

Die Rechtshilfe ist Sache des Bundes. Bei Rechtshilfeersuchen aus dem Ausland sind jedoch 26 kantonale Staatsanwaltschaften (StA), die Bundesanwaltschaft (BA) und weitere Bundesverwaltungsbehörden für die Bearbeitung zuständig. Dem Bundesamt für Justiz (BJ) kommt dabei eine Sonderstellung zu. Als zentrale Rechtshilfebehörde ist das BJ zuständig für die Aufsicht über die Rechtshilfe, aber auch für die Ersuchen aus den USA.

Zwischen europäischen Staaten können Rechtshilfeersuchen auch mittels «direktem Verkehr» von StA zu StA übermittelt werden. Dieser Kanal mit zahlreichen Akteuren und vielfältigen Verfahren hat Vorteile, kann jedoch die Behandlung der Rechtshilfeersuchen mitunter verlangsamen und Ineffizienzen sowie Doppelspurigkeiten hervorrufen.

Unterschiedliche Mittel und Übertragung der Fälle an die Vollzugsbehörden werfen Fragen auf

In kleineren Kantonen stossen StA, die selten Rechtshilfeersuchen bearbeiten, bei komplexen Fällen rasch an ihre Grenzen. Das Ergebnis sind langwierige Verfahren und Fehler aufgrund derer eine Rechtshilfe manchmal nicht mehr möglich ist. Die Übervertretung kleiner StA bei den gutgeheissenen Beschwerden am Bundesstrafgericht (BStGer) veranschaulicht diese Problematik. Zudem kommt es vor, dass die StA mehrerer Kantone Massnahmen für denselben Fall anordnen, wenn das Ersuchen direkt gestellt wurde, ohne dass das BJ darüber informiert ist. Dies stellt eine Verschwendung von Ressourcen dar und erhöht das Risiko für Beschwerden, die sich vermeiden liessen, wenn das BJ rechtzeitig informiert würde.

Beschwerderecht dient häufig als Verzögerungstaktik

Wie Luxemburg kennt die Schweiz bei der Rechtshilfe, im Gegensatz zu anderen Staaten, ein spezifisches Beschwerderecht. Dieses Recht wird häufig genutzt, um für das im Ausland geführte Strafverfahren Zeit zu gewinnen. Lediglich 7 % der Beschwerden beim BStGer werden gutgeheissen, und nur in sehr wenigen Fällen hat dies zur Folge, dass die Rechtshilfe verweigert wird. Im Allgemeinen wird mit diesen Beschwerden eine Verletzung des rechtlichen Gehörs beseitigt. Letztlich werden die Beweise jedoch nach durchschnittlich drei bis sechs Monaten an den ersuchenden Staat ausgehändigt. In 90 % der Fälle, bei denen keine Beschwerde eingereicht wurde, ist eine Verzögerung von mindestens einem Monat auf die Rechtsmittelfrist zurückzuführen. Problematisch kann dies bei dringlichen Ersuchen sein, die für Fortschritte in einer Untersuchung im Ausland zentral sind. Eine vorzeitige Übermittlung von Informationen, wie sie in Artikel 80d^{bis} E-IRSG vorgesehen ist, sollte dieses Problem ausräumen, falls das Parlament dieser Änderung zustimmt.

Lückenhafte Aufsicht durch das Bundesamt für Justiz

Das BJ hat bisher nicht genügend Ressourcen in die Entwicklung eines wirksamen Kontrollsystems investiert. Als Folge davon sind die Daten des Bundesamts lückenhaft, was eine adäquate Aufsicht über den Stand der Rechtshilfeersuchen verunmöglicht. Es fehlt ein Überblick über die laufenden Fälle und das Aufsichtskonzept des BJ wird nicht zufriedenstellend umgesetzt.

Ausserdem entgeht ein beträchtlicher Teil der Rechtshilfe der Aufsicht des BJ. Dies betrifft Schweizer Ersuchen, die direkt von StA zu StA übermittelt werden, sowie Ersuchen aus dem Ausland, über die es verspätet informiert wird. Dieser unvollständige Überblick über die laufende Rechtshilfe schwächt die Verhandlungsposition des BJ gegenüber Staaten, bei denen die Gegenseitigkeit nicht gegeben ist. Solche Verhandlungen gestalten sich schwierig ohne Gesamtsicht zum Austausch zwischen der Schweiz und einem anderen Staat. Ferner ist das BJ sehr grosszügig bei den Fristen, die es den Vollzugsbehörden einräumt, bevor es diese mahnt. Beim Vollzug der Aufsichtsfunktion zeigt sich, dass das BJ nicht alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel nutzt, um die Verfahren voranzutreiben.

Ein letzter Punkt betrifft den Umstand, dass insbesondere für Ersuchen aus den USA sämtliche Vollzugs- und Aufsichtsfunktionen im BJ konzentriert sind. Dies entspricht nicht den Good Practices der Aufsicht und schwächt die Position des BJ gegenüber den Vollzugsbehörden. Weil es für den Vollzug der von ihm angeordneten Massnahmen von derselben Behörde abhängig ist, wird es für ihn schwieriger, seine Position durchzusetzen.

Empfehlungen zur Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens

Die EFK richtet verschiedene Empfehlungen an das BJ, die es ermöglichen sollten, die Bearbeitungsdauer von Rechtshilfeersuchen zu verkürzen. Als Erstes sollte das Rechtshilfegesetz im Rahmen einer Revision vereinfacht und aktualisiert werden. Die Vollzugs- und die Aufsichtsfunktion müssen getrennt, das Einspracheprinzip eingeführt und die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Rechtsgrundlagen besser geregelt werden. Des Weiteren sollten komplexe Ersuchen an Behörden mit ausreichend Erfahrung delegiert werden. Schliesslich ist die Aufsicht dahingehend zu verbessern, dass bei den Vollzugsbehörden früher und bestimmter eingegriffen wird.

Originaltext auf Französisch

Evaluation de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale

Office fédéral de la justice

L'essentiel en bref

La criminalité se joue des frontières. Voilà pourquoi les autorités de poursuite pénale font appel à l'entraide judiciaire internationale pour obtenir des preuves localisées à l'étranger. Cette entraide est un enjeu important pour la réputation de la Suisse, notamment au vu de l'importance de sa place financière. Très sollicité par d'autres Etats pour des affaires économiques, notre pays accorde plus souvent l'entraide qu'il ne la sollicite. Ces dernières années, il a reçu en moyenne plus de 2300 demandes par an. Il n'est toutefois pas possible de dire avec précision combien de demandes ont été envoyées par la Suisse, les demandes directes des cantons n'étant pas répertoriées dans les statistiques.

Malgré les pressions internationales de ces quinze dernières années, les procédures liées aux demandes d'entraide en Suisse restent lentes. C'est ce qui ressort de cette évaluation du Contrôle fédéral des finances (CDF), comparaison internationale comprise. Il en ressort aussi que la qualité du travail des autorités de poursuite pénale suisses est saluée à l'étranger. Tout au long de cette évaluation, le CDF livre des statistiques qui permettent de jauger le traitement des demandes d'entraide, y compris au niveau des cantons, et illustre son propos avec des cas concrets auxquels il a eu accès durant ses recherches.

Une multitude d'acteurs et de procédures complexifient l'entraide

L'entraide est une compétence fédérale. Les 26 ministères publics (MP) cantonaux, le Ministère public de la Confédération (MPC) et quelques autres autorités administratives fédérales sont pourtant responsables du traitement des demandes d'entraide en provenance de l'étranger. L'Office fédéral de la justice (OFJ) se trouve ici dans une position particulière. Autorité centrale en matière d'entraide, il est en charge de la surveillance de l'entraide mais il est aussi compétent pour les demandes venant des Etats-Unis.

Les demandes d'entraide peuvent aussi être transmises par le biais d'une « voie directe » de procureur à procureur, entre Etats européens. Ce canal avec une multitude d'acteurs et une diversité des procédures a des avantages, mais il peut de temps à autre freiner le traitement des procédures d'entraide et générer des inefficiences et des doublons.

La disparité des moyens et la délégation des affaires aux autorités d'exécution questionnées

Dans les petits parquets cantonaux, les procureurs qui reçoivent peu de demandes d'entraide sont vite débordés par les cas complexes. S'ensuivent des procédures qui s'éternisent, ainsi que des erreurs qui débouchent parfois sur l'impossibilité d'accorder l'entraide. La surreprésentation des petits MP dans les recours admis au Tribunal pénal fédéral (TPF) illustre ce phénomène. En outre, il arrive que des procureurs de plusieurs cantons ordonnent des mesures pour une même affaire qui leur a été transmise via la voie directe, sans que l'OFJ n'en soit informé. Cela représente un gaspillage de ressources et un risque accru de recours qui pourrait être évité par une information en temps opportun de l'OFJ.

Un droit de recours souvent utilisé à des fins dilatoires

A l'instar du Luxembourg, la Suisse connaît un droit de recours spécifique à la procédure d'entraide que les autres Etats ne connaissent pas. Ce droit est souvent utilisé pour gagner du temps dans la procédure pénale menée à l'étranger. Seuls 7 % des recours déposés au TPF sont ainsi admis, et dans très peu de cas, la conséquence est un refus d'accorder l'entraide. Généralement, ces recours réparent la violation du droit d'être entendu. Au final toutefois, les preuves sont livrées à l'Etat requérant, après un délai de trois à six mois en moyenne. Pour 90 % des affaires où aucun recours n'a été déposé, un retard d'au minimum un mois est dû à ce délai de recours. Cela peut s'avérer problématique dans les cas de demandes urgentes qui se révèlent cruciales pour faire avancer une enquête à l'étranger. La transmission anticipée d'informations, telle que prévue dans l'art. 80^{bis} P-EIMP, devrait permettre de répondre à ce problème, en cas d'acceptation de cette modification par le Parlement.

Une surveillance lacunaire exercée par l'Office fédéral de la justice

L'OFJ n'a pas suffisamment investi de ressources au développement d'un système de contrôle efficace. Résultat, les données de cet office sont lacunaires et ne permettent pas une surveillance adéquate de l'état d'avancement des demandes d'entraide. Il manque une vue d'ensemble des affaires en cours et une opérationnalisation satisfaisante de son concept de surveillance.

Par ailleurs, un pan entier de l'entraide échappe à son contrôle. Il s'agit des demandes directes suisses de procureur à procureur et en partie, des demandes de l'étranger, pour lesquelles il est informé avec retard. Sans cette vue globale des échanges liés à l'entraide, l'OFJ voit sa position affaiblie lors de négociations avec des Etats qui n'offrent pas la réciprocité dans ce domaine. En effet, il lui est difficile de négocier sans la vue d'ensemble des échanges entre la Suisse et un Etat en particulier. En outre, l'OFJ est très généreux dans les délais laissés aux autorités d'exécution avant de les relancer. Son exercice du contrôle montre qu'il n'utilise pas tous les moyens à sa disposition pour faire avancer les procédures.

Enfin, cet office cumule les fonctions d'exécution et de surveillance notamment pour les demandes en provenance des Etats-Unis. Ce n'est pas conforme aux bonnes pratiques de la surveillance et cela affaiblit sa position face aux autorités d'exécution. Dépendant de ces mêmes autorités pour l'exécution des mesures qu'il ordonne, il lui est plus difficile d'imposer ses vues.

Des recommandations pour simplifier et accélérer la procédure

Le CDF adresse plusieurs recommandations à l'OFJ qui devraient permettre de réduire la durée de traitement des demandes d'entraide judiciaire (DEJ). Tout d'abord, il s'agit de réviser la loi sur l'entraide pour la simplifier et la mettre à jour. Il faut séparer les fonctions d'exécution et de contrôle, introduire le principe d'opposition et mieux régler les liens entre les différentes bases légales. Ensuite, les DEJ complexes devraient être traitées par des autorités suffisamment expérimentées. Enfin, la surveillance doit être améliorée pour intervenir plus tôt et de manière plus conséquente auprès des autorités d'exécution.

Valutazione dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale

Ufficio federale di giustizia

L'essenziale in breve

La criminalità non bada alle frontiere. Per questo motivo le autorità di perseguimento penale ricorrono all'assistenza giudiziaria internazionale per ottenere prove che si trovano all'estero. L'assistenza giudiziaria è molto importante per la reputazione della Svizzera, soprattutto in considerazione dell'importanza della sua piazza finanziaria. La Svizzera è molto richiesta da altri Paesi per quanto concerne le questioni economiche; infatti più che richiedere fornisce assistenza giudiziaria. Negli ultimi anni il nostro Paese ha ricevuto in media più di 2300 domande all'anno. Al contrario, non è possibile stabilire con precisione quante domande sono state presentate dalla Svizzera, dato che le domande sottoposte direttamente dai Cantoni non sono registrate nella statistica.

Nonostante la pressione internazionale degli ultimi 15 anni, le procedure legate alle domande di assistenza giudiziaria in Svizzera continuano a essere lente. Questo è quanto emerge dalla valutazione del Controllo federale delle finanze (CDF), che comprende anche un confronto internazionale. La valutazione dimostra inoltre che la qualità del lavoro delle autorità di perseguimento penale svizzere è elogiata all'estero. Nel corso della valutazione, il CDF fornisce delle statistiche che permettono di valutare il trattamento delle domande di assistenza giudiziaria, anche a livello cantonale, e illustra i suoi risultati sulla base di casi concreti ai quali ha avuto accesso durante le sue ricerche.

La quantità di attori e procedure rendono complessa l'assistenza giudiziaria

L'assistenza giudiziaria rientra nella giurisdizione federale. I 26 ministeri pubblici (MP) cantonali, il Ministero pubblico della Confederazione (MPC) e alcune altre autorità amministrative federali sono responsabili del trattamento delle domande di assistenza giudiziaria provenienti dall'estero. L'Ufficio federale di giustizia (UFG) ricopre una posizione particolare. In qualità di autorità centrale in materia di assistenza giudiziaria, l'UFG sorveglia l'assistenza giudiziaria, ma è anche responsabile delle domande che giungono dagli Stati Uniti.

Le domande di assistenza giudiziaria fra Stati europei possono essere trasmesse anche per «via diretta», da procuratore a procuratore. Questo canale con un gran numero di attori e una grande varietà di procedure presenta dei vantaggi, ma a volte può anche rallentare il trattamento delle procedure di assistenza giudiziaria, generando inefficienza e doppioni.

Disparità dei mezzi e delega dei casi alle autorità d'esecuzione messe in dubbio

Nei piccoli ministeri pubblici cantonali, i procuratori che ricevono poche domande di assistenza giudiziaria sono presto sopraffatti da casi complessi. Questo porta a lunghi procedimenti e a errori che a volte rendono impossibile l'assistenza giudiziaria. La sovra-rappresentanza di piccoli MP nei ricorsi ammessi al Tribunale penale federale (TPF) illustra questo fenomeno. Inoltre, può accadere che alcuni procuratori di diversi Cantoni a volte ordinano delle misure per lo stesso caso che è stato loro trasmesso per la via diretta, senza

che l'UFG ne sia stato informato. Ciò rappresenta uno spreco di risorse e un maggiore rischio di ricorsi che potrebbero essere evitati informando tempestivamente l'UFG.

Diritto di ricorso spesso usato a fini dilatori

Come il Lussemburgo, anche la Svizzera ha un diritto di ricorso specifico per quanto concerne la procedura di assistenza giudiziaria, che altri Paesi invece non hanno. Tale diritto viene spesso applicato per guadagnare tempo nelle procedure penali condotte all'estero. Solo il 7 per cento dei ricorsi depositati al TPF sono ammessi in questo modo e solo in pochissimi casi ne consegue un rifiuto di concedere l'assistenza giudiziaria. Generalmente questi ricorsi pongono rimedio alla violazione del diritto di essere sentiti. Infine, però, le prove sono fornite allo Stato richiedente dopo una media di tre a sei mesi. Nel 90 per cento dei casi in cui non è stato presentato ricorso, il ritardo di almeno un mese è dovuto a tale rimedio giuridico. Ciò può rivelarsi problematico nel caso di domande urgenti che sono cruciali per lo svolgimento di un'indagine all'estero. La trasmissione anticipata di informazioni, conformemente all'articolo 80^a bis D-AIMP, dovrebbe consentire di risolvere questo problema, sempre che venga approvata dal Parlamento.

Controllo insufficiente da parte dell'Ufficio federale di giustizia

L'UFG non ha investito risorse sufficienti nello sviluppo di un sistema di controllo efficace. Di conseguenza, i dati dell'UFG sono incompleti e non consentono un controllo adeguato dello stato delle domande di assistenza giudiziaria. Mancano un quadro d'insieme dei casi in corso e un'operatività soddisfacente del suo metodo di controllo.

Inoltre, un intero settore dell'assistenza giudiziaria è al di fuori del suo controllo. Si tratta delle domande svizzere dirette da procuratore a procuratore e, in parte, di domande provenienti dall'estero, delle quali l'UFG viene informato con ritardo. Senza questa panoramica sugli scambi legati all'assistenza giudiziaria, la posizione dell'UFG si indebolisce nelle negoziazioni con Stati che non offrono assistenza reciproca in questo ambito. Infatti, senza un quadro d'insieme degli scambi tra la Svizzera e un determinato Stato, per l'UFG è difficile portare avanti una negoziazione. Inoltre, l'UFG è molto generoso per quanto riguarda i termini concessi alle autorità d'esecuzione prima di sollecitarle. L'esercizio del suo controllo dimostra che non utilizza tutti i mezzi a sua disposizione per fare avanzare le procedure.

L'UFG esercita inoltre sia la funzione d'esecuzione che quella di controllo, in particolare per le domande provenienti dagli Stati Uniti. Ciò non è conforme alla buona prassi del controllo e indebolisce la sua posizione nei confronti delle autorità esecutive. Dato che l'esecuzione delle misure che ordina dipende da queste stesse autorità, gli risulta più difficile imporre il proprio punto di vista.

Raccomandazioni per semplificare e accelerare la procedura

Il CDF rivolge diverse raccomandazioni all'UFG che dovrebbero consentire di ridurre la durata di trattamento delle domande di assistenza giudiziaria. Innanzitutto, la legge sull'assistenza giudiziaria dovrebbe essere rivista per essere semplificata e aggiornata. È necessario separare le funzioni esecutive e di controllo, introdurre il principio di opposizione e migliorare i collegamenti tra le varie basi legali. Infine, le domande di assistenza giudiziaria complesse dovrebbero essere trattate da autorità competenti in materia. Infine, il controllo andrebbe migliorato per poter intervenire in maniera più tempestiva e coerente presso le autorità di esecuzione.

Testo originale in francese

Evaluation of international mutual legal assistance in criminal matters

Federal Office of Justice

Key facts

Crime knows no borders. For this reason, prosecution authorities use international mutual legal assistance to obtain evidence located abroad. This assistance is important for Switzerland's reputation, particularly in view of its significance as a financial centre. Switzerland is highly solicited by other countries for assistance in economic matters, and is therefore more likely to provide mutual assistance than to request it. In recent years, it has received more than 2,300 requests per year on average. However, it is not possible to say precisely how many requests Switzerland has received, as direct requests received by the cantons are not recorded in the statistics.

Despite international pressure over the last fifteen years, procedures relating to requests for mutual assistance in Switzerland remain slow. This is the conclusion of this audit by the Swiss Federal Audit Office (SFAO), which also includes an international comparison. Furthermore, it shows that the quality of the work of the Swiss criminal prosecution authorities is commended abroad. Throughout this audit, the SFAO provides statistics that make it possible to assess how mutual assistance requests are processed, including at cantonal level, and illustrates its findings with concrete cases that were made available to it during the course of its research.

A multitude of players and procedures complicate mutual assistance

Mutual assistance is a federal matter. However, the 26 cantonal public prosecutor's offices, the Office of the Attorney General of Switzerland (OAG) and some other federal administrative authorities are responsible for processing mutual assistance requests from abroad. The Federal Office of Justice (FOJ) is in a unique position here. As the central authority for mutual assistance, it is in charge of supervising mutual assistance, but is also responsible for requests from the United States.

Requests for mutual assistance may also be submitted between European countries via a "direct route" from prosecutor to prosecutor. This channel with its multitude of players and diverse procedures has advantages, but it can occasionally hamper the handling of mutual assistance procedures and generate inefficiencies and duplications.

The disparity of resources and the delegation of cases to the enforcement authorities called into question

In small cantonal public prosecutor's offices, prosecutors who receive few requests for assistance are quickly overwhelmed by complex cases. This leads to lengthy procedures and mistakes that sometimes make it impossible to grant mutual assistance. The over-representation of small public prosecutor's offices in the appeals admitted to the Federal Criminal Court (FCC) illustrates this phenomenon. In addition, prosecutors from several cantons sometimes order measures for the same case that was transmitted to them via the

direct route, without the FOJ being notified. This wastes resources and carries an increased risk of appeal that could be avoided by informing the FOJ in a timely manner.

Right of appeal often used as a delaying tactic

Like Luxembourg, Switzerland has a specific right of appeal for the mutual assistance procedure that the other countries do not have. This right is often used to buy time in criminal proceedings abroad. Only 7% of appeals filed with the FCC are admitted, and only in very few cases does this result in a refusal to grant mutual assistance. Typically, these appeals redress a violation of the right to be heard. In the end, however, the evidence is delivered to the requesting state after an average of three to six months. In 90% of the cases where no appeal is filed, this right of appeal results in a delay of at least one month. This can be problematic for urgent requests that are crucial for the progress of an investigation abroad. The early release of information, as provided for in Article 80^d^{bis} of the draft Mutual Assistance Act, should make it possible to address this problem if the bill is accepted by Parliament.

Insufficient supervision by the Federal Office of Justice

The FOJ has not invested sufficient resources in the development of an effective control system. As a result, the FOJ's data is incomplete and does not allow the status of mutual assistance requests to be adequately monitored. It lacks an overview of ongoing cases and satisfactory implementation of its monitoring concept.

Moreover, a whole area of mutual assistance is beyond its control. This concerns direct Swiss requests from prosecutor to prosecutor and, in part, requests from abroad, about which the FOJ is notified with a delay. Without this overview of exchanges related to mutual assistance, the FOJ finds itself in a weakened position in negotiations with countries that do not offer reciprocity in this area. It is difficult for the FOJ to negotiate without an overview of the exchanges between Switzerland and a particular state. Moreover, the FOJ is very generous in the time given to the enforcement authorities before contacting them. Its monitoring activities show that it does not use all the means at its disposal to push procedures forward.

Finally, the FOJ has both enforcement and supervisory functions, in particular for requests from the United States. This is not in line with good supervisory practice and weakens its position vis-à-vis the enforcement authorities. As it depends on these authorities to enforce the measures it issues, it is more difficult for it to impose its views.

Recommendations to simplify and accelerate the procedure

The SFAO has several recommendations for the FOJ that should help to reduce the processing time for mutual assistance requests. Firstly, the Mutual Assistance Act should be revised to simplify and update it. It is necessary to separate the enforcement and control functions, to introduce the principle of opposition and to better regulate the links between the different legal foundations. Secondly, complex mutual assistance requests should be handled by authorities with sufficient experience. Finally, supervision should be improved in order to be able to intervene earlier and more consistently with enforcement authorities.

Original text in French

Generelle Stellungnahme der Geprüften

Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz:

Die Empfehlungen der EFK zielen darauf hin, die Bearbeitungsdauer von Rechtshilfeersuchen zu verkürzen. Die Wirksamkeit und Effizienz der Rechtshilfe lassen sich aber nicht allein an der Schnelligkeit der Bearbeitung der Rechtshilfeverfahren durch die Schweizer Behörden messen. Mindestens ebenso wichtig sind die gute Qualität der Zusammenarbeit zwischen den interessierten Strafverfolgungsbehörden sowie der positive Ausgang des Rechtshilfeverfahrens. Diese Kriterien sind auch massgebend für die gute Reputation der Schweiz. Beispiele und Fälle, in denen die Schweiz durch mangelnde Schnelligkeit des Rechtshilfeverfahrens einen Reputationsschaden erlitten hätte, fehlen. Die aktuellen Rahmenbedingungen erlauben vielmehr eine wirksame und effiziente Rechtshilfe, auch in zeitlicher Hinsicht. Die Aufgaben und Tätigkeit der Schweizer Behörden, insbesondere des BJ in seiner Funktion als Aufsichts- und als Vollzugsbehörde in eigenen Fällen, sind sach- und funktionsgerecht. Die EFK erwähnt denn auch die gute Arbeit der Schweizer Behörden mit dem Ausland und betont die gute Qualität der Rechtshilfeverfahren. Sie stellt insbesondere fest, dass die ausländischen Partner die Zusammenarbeit mit der Schweiz und die Qualität der erhaltenen Rechtshilfe als sehr positiv beurteilen, und dass sich die Schweiz im internationalen Verhältnis, auch was die Dauer der Verfahren anbelangt, nicht zu verstecken braucht. Diese Auffassung teilen das GAFI und die OECD in ihren Berichten. Es besteht somit kein Reputationsrisiko für die Schweiz; ein Handlungsbedarf für einen von der EFK vorgeschlagenen Systemwechsel in der Rechtshilfe fehlt. Das BJ ist aber bereit, einzelne Verbesserungsvorschläge (raschere Information des BJ beim Direktverkehr und bestimmten aktiven Ersuchen, Datenqualität, Statistik, Vereinfachung der Rechtshilfe und Aktualisierung des Rechtshilfegesetzes) näher zu prüfen.

Stellungnahme der Bundesanwaltschaft:

Le Ministère public de la Confédération (MPC) partage les préoccupations du Contrôle fédéral des finances (CDF) quant à l'inadéquation et la lourdeur inutile de certains mécanismes prévus par l'EIMP et salue leur mise en évidence dans un rapport circonstancié.

Les défis actuels posés par les procédures complexes de criminalité internationale plaident en faveur d'une révision de l'EIMP afin de garantir non seulement une meilleure célérité, mais aussi afin de pouvoir répondre comme il se doit aux exigences d'une coopération plus efficace, notamment dans le respect de la confidentialité lorsque cela se révèle nécessaire. Dans cette optique, la modification très partielle de l'EIMP (entraide anticipée et groupe commun d'enquête) actuellement à l'examen au Parlement constitue un pas en avant indispensable. Mais elle ne suffira pas.

Les remarques relatives à la problématique de la compétence des autorités cantonales ou fédérales et la nécessité d'une meilleure réglementation sont pertinentes. Pour sa part, le MPC veille à ce que l'Office fédéral de la justice ne lui délègue pas de procédures qui n'entrent ni dans sa compétence obligatoire, ni dans sa compétence facultative. A l'inverse, il regrette le fait que des procédures de sa compétence soient parfois déléguées à des autorités cantonales.

Sous l'angle des réformes de l'EIMP proposées par le CDF, le MPC est tout à fait ouvert à assumer de plus amples tâches dans le domaine de l'entraide judiciaire passive, à la

condition que les procédures puissent entrer dans son domaine de compétence. Il est également disposé à participer, en collaboration avec les autorités de poursuite cantonales, aux discussions relatives au traitement des procédures d'entraide provenant des Etats-Unis.

Contrairement à l'avis formulé par le CDF, le MPC voit beaucoup d'intérêt à confier les demandes d'entraide passive au procureur en charge d'une procédure pénale portant sur des faits identiques, ne serait-ce que sur le plan d'une nécessaire coordination des procédures.

Les autres pistes formulées par le CDF pour faciliter et exécuter plus rapidement les procédures d'entraide judiciaire passives méritent un examen sérieux auquel le MPC s'associe très volontiers. Il considère que certaines des mesures proposées pourraient permettre d'économiser largement plus d'un mois dans les procédures d'entraide judiciaire touchant à des cas de criminalité complexes et qu'elles pourraient, du même coup, permettre une notable économie au niveau des forces de travail.

Le MPC estime enfin que les données relatives à la durée de l'exécution des procédures d'entraide doivent être relativisées. Une durée plus longue peut notamment s'expliquer par le nombre de personnes touchées, par la qualité et le type de moyens de preuve à récolter (des données bancaires par exemple), par le fait que l'autorité d'exécution interprète largement la demande ainsi que, de plus en plus, par l'intervention du Tribunal des mesures de contrainte lorsque des scellés ont été apposés. Ces paramètres n'ont pas été pris en considération par le CDF dans son analyse de la durée des procédures.

Stellungnahme der Schweizerischen Staatsanwälte-Konferenz (SSK):

Die Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz (SSK) teilt die grundsätzliche Feststellung im Bericht, wonach das Rechtshilfeverfahren insgesamt als schwerfällig und komplex zu taxieren ist. Das gut ausgebaute rechtliche Gehör der Betroffenen, die Beschwerdemöglichkeiten sowie die Möglichkeit der Siegelung auch in Rechtshilfeverfahren verlängern die Verfahrensdauer erheblich, was insbesondere bei den europäischen Partnerbehörden auf Unverständnis stösst. Die SSK unterstützt deshalb die Empfehlungen, mittels einer IRSG-Revision eine Straffung und Beschleunigung des Verfahrens anzustreben (Einschränkung der Beschwerdemöglichkeiten, Beseitigung des Siegelungsrechts). Dies gilt auch für den Ausbau der Möglichkeit einer vorzeitigen Übermittlung von Informationen gerade im Bereich der dynamischen Rechtshilfe, wie in Art. 80dbis E-IRSG vorgesehen.

Nicht einverstanden sind wir mit den Empfehlungen zur Entlastung der kleinen Kantone. Es mag zutreffen, dass in kleineren Kantonen gewisse Verfahren mangels Erfahrung im Bereich der internationalen Rechtshilfe verzögert werden. Allerdings fehlen im Bericht entsprechende Zahlen. Empfehlung 2 widerspricht dem föderalen System der Strafverfolgung und der kantonalen Souveränität; deren Umsetzung würde ausserdem zu einer inakzeptablen Mehrbelastung der grossen Kantone führen. Hier müssen Lösungen im Bereich der interkantonalen Kooperation gesucht werden. Die SSK steht dem zuständigen Bundesamt für Justiz für weitere Gespräche zu dieser Thematik zur Verfügung.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anmerkungen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Zahl der Straftaten an denen mehrere Staaten beteiligt sind, nimmt zu. Die jüngsten Korruptionsskandale – Odebrecht, Petrobras, die FIFA, die Veruntreuungen im malaysischen Staatsfonds 1MDB oder die von den *Panama Papers* aufgedeckten Listen von Steuerhinterziehern – sind ein Beispiel dafür. Diese Entwicklung ist auf die verstärkte Globalisierung und den technologischen Fortschritt zurückzuführen, die zu einer erhöhten Mobilität von Kapital und Personen geführt haben. Die nationalen Justizbehörden hingegen dürfen ihre Befugnisse bei einer Strafuntersuchung aufgrund der staatlichen Souveränität nicht über die Landesgrenzen hinweg ausüben.¹ In solchen Fällen sind die Strafverfolgungsbehörden zur Erhebung von Beweisen im Ausland auf die Staaten angewiesen, in denen sich die betreffenden Beweise und Personen befinden. Wie wirksam die Bekämpfung solcher Straftaten ist, hängt somit sehr stark davon ab, ob die betreffenden Gerichtsbarkeiten gut zusammenarbeiten und ob die Staaten in der Lage sind, ihre Regelwerke anzupassen.²

Die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (nachfolgend Rechtshilfe) ist eines der wichtigsten Instrumente der Zusammenarbeit, die den Staaten zur Verfügung stehen. Sie besteht in der Übermittlung von Informationen und Beweisen, die von einem Staat (ersuchter Staat) auf Anfrage eines anderen Staates (ersuchender Staat) beschafft werden, um die Verfolgung und Bestrafung von Straftaten im ersuchenden Staat zu unterstützen. Diese Rechtshilfe erfolgt zwischen den beiden Staaten, wobei die Ausführung der Ersuchen in der Schweiz im Allgemeinen den Strafverfolgungsbehörden übertragen wird.

Bei der Rechtshilfe steht viel auf dem Spiel. Sie ist die Voraussetzung dafür, dass die wachsenden kriminellen Netzwerke, die grenzüberschreitend sogenannte *White collar crimes*³ begehen, eingedämmt werden können. Beispiele für solche Wirtschaftsdelikte sind Veruntreuung, Korruption, Steuerbetrug und Geldwäscherei. Weltweit beläuft sich das Volumen dieser rechtswidrigen Handlungen auf Milliarden von Franken, die teilweise der öffentlichen Hand entzogen werden. Die Schweiz hat in den vergangenen Jahren mehr als 2 Milliarden Franken aus strafbaren Handlungen beschlagnahmt und den geschädigten Staaten zurückerstattet.⁴ Denn angesichts des Gewichts des Schweizer Finanzplatzes werden Gelder aus illegalen Finanztransaktionen im Ausland nicht selten auf Bankkonten in der Schweiz hinterlegt. Insgesamt werden in der Schweiz 30 % der weltweiten Privatvermögen verwaltet, das sind je nach Jahr zwischen 7000 Milliarden (2010) und 5565 Milliarden (2012) Schweizer Franken, von denen 51 % aus dem Ausland stammen.⁵ Aufgrund der Bedeutung dieses Sektors besteht somit ein höheres Risiko, dass der Finanzplatz zu kriminellen Zwecken genutzt wird. Entsprechend wird die Mehrheit der Vortaten zur Geldwäscherei, die in der Schweiz aufgedeckt werden, im Ausland

¹ Moreillon (2004), S. 5.

² KGGT (2015), S. 30.

³ Ein *white collar crime* ist eine «Straftat ohne Gewaltanwendung zur Erzielung eines finanziellen Gewinns durch Täuschung» (Bolle & Steffen, 2002, S. 3).

⁴ EDA, 2016.

⁵ Swissbanking, 2013.

begangen (56 %).⁶ Deshalb werden wesentlich mehr ausländische Rechtshilfebegehren an die Schweiz gestellt als von den schweizerischen Strafverfolgungsbehörden ans Ausland.

Die Qualität der Zusammenarbeit der Schweizer Behörden ist folglich für die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität und den Ruf des Landes von zentraler Bedeutung. Multilaterale Institutionen üben in dieser Problematik internationalen Druck aus. Die Financial Action Task Force (FATF) und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) erstellen Evaluationsberichte. So wurden Verbesserungspotenziale des Schweizer Systems im Kampf gegen die Korruption und Geldwäscherei identifiziert und entsprechende Empfehlungen ausgesprochen. Diese betreffen zum Beispiel die Qualität der vom BJ gesammelten Daten im Rahmen der Aufsicht über die frist- und vorschriftsgemässe Bearbeitung der Ersuchen durch die Strafverfolgungsbehörden sowie die Wahrung der Vertraulichkeit bei passiven Ersuchen.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Aufgrund dieser Feststellungen hat die EFK nach einer Vorbereitungsphase entschieden, das Rechtshilfeverfahren in der Schweiz eingehender zu prüfen. Das Ziel dieser Evaluation ist, folgende Hauptfragestellungen zu beantworten:

1. Gewährleistet die Rollen- und Aufgabenverteilung zwischen den Akteuren von Bund und Kantonen ein wirksames Verfahren?
2. Werden Rechtshilfeersuchen an die Schweiz effizient bearbeitet?
3. Ist die Aufsicht im Bereich der internationalen Rechtshilfe wirksam?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Das Projekt wurde einschliesslich Vorbereitung zwischen Februar 2018 und Juli 2019 durchgeführt. Die Evaluation bezieht sich auf die Situation im August 2018 für die Daten des BJ und auf den Monat Oktober 2018 für die Daten des BStGer. Die wichtigsten in der Zwischenzeit getroffenen Massnahmen werden in Kapitel 7.2. kurz beschrieben. Die Evaluation stützt sich auf die Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) und berücksichtigt die grundlegenden Prinzipien der Wirtschaftlichkeitsprüfung (International Standards of Supreme Audit Institutions).⁷

Durchgeführt wurde die Evaluation durch die Projektleiterin Claudine Morier in Zusammenarbeit mit Marius Féraud, Julián Salazar und Yves Steiner. Verantwortlich für das Projekt ist Emmanuel Sangra. Den internationalen Vergleich erarbeitete Prof. Nadia Capus von der Universität Neuchâtel, und für die Planung und Durchführung der Evaluation wurde Dr. iur. Robert Zimmermann beigezogen.

Die Evaluation wurde auf der Grundlage von methodischen Modulen durchgeführt, die in Anhang 4 beschrieben sind.

⁶ Singapur, ein weiterer wichtiger Finanzplatz, beziffert den Anteil der im Ausland begangenen Vortaten zu Geldwäscherei auf 34 %. KGGT, 2015, S. 31 f.

⁷ Siehe. https://www.seval.ch/app/uploads/2018/01/SEVAL-Standards-2016_d.pdf und https://dev.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100__ISSAI_400/issai_300/issai_300_de.pdf

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK durch das BJ, die kontaktierten Staatsanwaltschaften sowie das BStGer umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen sowie die benötigte Infrastruktur standen dem Evaluationsteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 5. November 2019 statt. Teilgenommen haben: der Direktor des BJ, die Chefin des Direktionsbereichs «Internationale Rechtshilfe», der Stellvertretende Chef des Direktionsbereichs «Internationale Rechtshilfe», der Vizedirektor der EFK, der Leiter des Fachbereichs «Evaluationen» der EFK und die Projektleiterin.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Vollzugsföderalismus

In der Schweiz gibt es drei Wege zur Übermittlung von ausländischen Rechtshilfebegehren:

- a) Der diplomatische Weg, falls keine bilateralen oder multilateralen Verträge vorhanden sind: In diesem Fall übermittelt das ausländische Ministerium über seine Botschaft in Bern das Ersuchen ans Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), welches es ans BJ weiterleitet, oder die Botschaft stellt das Ersuchen direkt dem BJ zu.
- b) Der Weg der Übermittlung von Zentralbehörde zu Zentralbehörde für die Länder, die das Europäische Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen (EUeR) vom 20. April 1959 ratifiziert haben: Das Übereinkommen sieht vor, dass jedes Land eine Zentralbehörde bestimmt, wie dies auch der Fall ist bei zahlreichen bilateralen Rechtshilfeverträgen der Schweiz sowie im Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (UNTOC) und im Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC).
- c) Der direkte Verkehr für die meisten Länder, die das Zweite Zusatzprotokoll vom 8. November 2001 (ZPII) zum EUeR⁸ sowie das Schengener Durchführungsübereinkommen ratifiziert haben: Die Verträge sehen vor, dass die Strafvollzugsbehörden direkt miteinander oder über Interpol kommunizieren können.

In der Schweiz ist das BJ die Zentralbehörde. Bei den meisten Ersuchen, die es bearbeitet, handelt es sich um akzessorische Rechtshilfe oder «kleine Rechtshilfe». Diese beinhaltet u. a. die Einvernahme von Zeugen oder Beschuldigten, die Beschlagnahme und Herausgabe von Beweis- und Schriftstücken, die Hausdurchsuchung, die Durchführung von Einziehungsersuchen, die Gegenüberstellung, die Herausgabe von Vermögenswerten und die Zustellung von Urteilen oder anderen gerichtlichen Urkunden. Weitere Elemente der Rechtshilfe im weiteren Sinn sind die Auslieferung, die stellvertretende Strafverfolgung sowie die Vollstreckung ausländischer Strafentscheide.

Bei einem Ersuchen, das eine ausländische Behörde an die Schweiz stellt, wird von passiver Rechtshilfe gesprochen. Wenn eine Schweizer Strafbehörde ein Ersuchen um Informationen ans Ausland stellt, wird von aktiver Rechtshilfe gesprochen.

Obwohl die internationale Zusammenarbeit in Strafsachen in die Zuständigkeit des Bundes fällt, werden die Verfahren – abgesehen von wenigen Ausnahmen – dezentral durchgeführt. Die kantonalen Staatsanwaltschaften (StA) bearbeiten die Mehrheit (88 %) der Rechtshilfeersuchen, die Bundesanwaltschaft (BA) rund 10 % der Fälle und das BJ weniger als 2 % (im Wesentlichen Fälle aus den USA).

Die Rechtshilfeersuchen stammen zur Hälfte aus den Nachbarländern: fast 30 % aus Deutschland, gefolgt von Frankreich (8 %), Österreich (6 %) und Italien (5 %).

⁸ Obwohl 41 Staaten das Zusatzprotokoll ratifiziert haben, sehen lediglich 34 den direkten Verkehr vor.

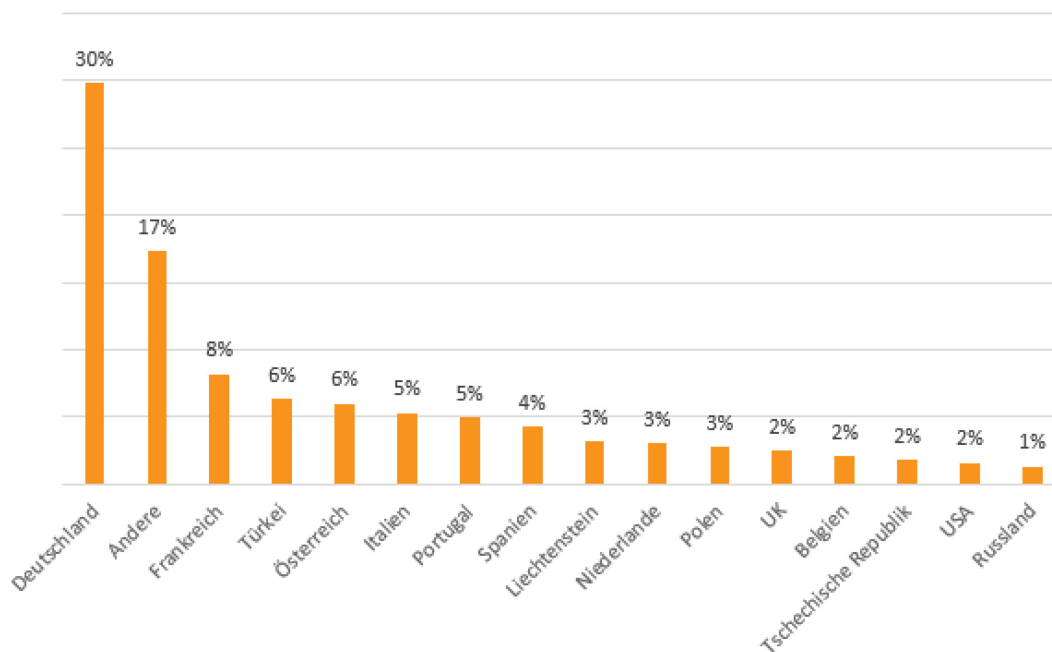


Abbildung 1: Herkunft der Rechtshilfeersuchen an die Schweiz zwischen 2008 und 2018 (N=13 301). Quelle: EFK

2.1 Verschiedene Übermittlungswege

Gemäss Statistik des BJ hat die Schweiz in den letzten fünf Jahren durchschnittlich über 2300 Rechtshilfeersuchen erhalten, die Hälfte davon im direkten Verkehr:

Übermittlungsweg	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnitt	Durchschn. in Prozent
Ersuchen über BJ	1161	1175	1268	1085	1163	1170	49 %
Ersuchen im direkten Verkehr	1033	1110	1170	1333	1146	1158	49 %
Ersuchen bearbeitet durch BJ	37	42	45	44	80	50	2 %
Total	2231	2327	2483	2462	2389	2378	100 %

Tabelle 1: Dieser Auszug stammt aus den Rechtshilfestatistiken. Er führt nur die Zahlen zur Beweiserhebung auf. Nicht berücksichtigt sind zum Beispiel die Zahlen zur Herausgabe von Vermögenswerten, die Rechtshilfeersuchen von internationalen Tribunalen usw. Quelle: BJ

Selbst die Nachbarländer wenden sich für einen Teil der Rechtshilfeersuchen ans BJ, obwohl sie diese direkt an eine Strafverfolgungsbehörde stellen können. Zwischen 2008 und 2018 liefen rund 29 % der 6000 Ersuchen aus diesen Ländern über das BJ. Deutschland nutzte diesen Übermittlungsweg für 14 % seiner Rechtshilfeersuchen, gegenüber 6 % bei Frankreich und Italien und weniger als 3 % bei Liechtenstein.

Der direkte Verkehr wurde eingeführt, um die Verfahren zwischen Staaten, die häufig zusammenarbeiten, zu beschleunigen. Die Vielfalt an Übermittlungswegen kann jedoch problematisch sein. Wenn ein Ersuchen über die Zentralbehörde an die Schweiz gestellt wird, nimmt das BJ dieses entgegen, prüft summarisch, ob das eingegangene Ersuchen formal zulässig ist und ob keine offensichtlichen Ausschlussgründe vorliegen. Das BJ entscheidet nicht über die materielle Zulässigkeit des Ersuchens, kann es aber zur Ergänzung zurückschicken. Wenn das BJ das Ersuchen nicht als offensichtlich unzulässig erachtet,

überträgt es dieses einer Strafverfolgungsbehörde, die prüft, ob alle erforderlichen Bedingungen für die Gewährung der Rechtshilfe gegeben sind. Falls die Vorprüfung positiv ausfällt, erlässt die Vollzugsbehörde eine summarisch begründete Eintretensverfügung. Sie stellt darin fest, dass die für die Gewährung der Rechtshilfe notwendigen materiellen Voraussetzungen erfüllt sind. In der Folge ordnet sie die erforderlichen und als zulässig erachteten Rechtshilfemassnahmen an. Die Übertragung erfolgt im Durchschnitt innerhalb von zwei Wochen nach dem Eingang des Ersuchens beim BJ.

Bei den Interviews zeigte sich, dass es manchmal Missverständnisse zur Art der vom BJ durchgeführten summarischen Prüfung gibt. Die StA erwarten, dass eine materielle Prüfung erfolgt ist und möchten keine unzulässigen Ersuchen übertragen bekommen. Das BJ ist jedoch der Auffassung, dass dies nicht seine Aufgabe ist, da zum Verfassen der Eintretensverfügung ohnehin eine solche Prüfung durchgeführt werden muss. Seiner Ansicht nach wäre dies eine Doppelspurigkeit. Art. 78 Abs. 2 des Rechtshilfegesetzes (IRSG, SR 351.1) sieht Folgendes vor: «Das Bundesamt prüft summarisch, ob das Ersuchen den formellen Anforderungen entspricht». Somit ist nicht die Rede von einer materiellen Prüfung. Wenn das Ersuchen direkt an die StA und nicht ans BJ gestellt wird, hat diese das Ersuchen formell und materiell zu prüfen. Theoretisch müsste die StA eine eingehendere Prüfung durchführen, da keine Vorprüfung durch das BJ erfolgte. Die befragten Personen gaben jedoch an, dass kein Unterschied gemacht werde.

Unabhängig vom Übermittlungsweg benötigt eine StA nach dem Eingang des Rechtshilfeersuchens durchschnittlich 85 Tage für das Eintreten bei Wirtschaftsdelikten und 46 Tage in den anderen Fällen.⁹ Gemäss Zimmermann¹⁰ sollte das BJ bei der Vollzugsbehörde nachfragen, wenn diese nicht innerhalb von zwei Monaten nach dem Erfassungsdatum über die Zulässigkeit des Ersuchens entschieden hat. Die einfachen Fälle liegen in der Regel unter dieser Grenze, bei Wirtschaftsdelikten hingegen wird sie um 25 Tage überschritten.

Diese Vielfalt von Übermittlungswegen erschwert die Aufgabe von weniger erfahrenen StA, die nicht immer wissen, welches Dokument sie dem BJ wann übermitteln sollten (siehe Kap. 4.1). Zudem kommt es vor, dass ein ähnliches Ersuchen an verschiedene StA direkt verschickt und das BJ nicht sofort darüber informiert wird.

Mehrspurigkeiten (Abbildung 1)

In einem Fall von Steuerbetrug wird die Schweiz im direkten Verkehr um Rechtshilfe ersucht. Der ersuchende Staat schickt drei fast identische Ersuchen an drei kantonale StA, die denselben Fall betreffen, aber in drei Kantonen spezifische Massnahmen erfordern – ohne die Schweizer Behörden über diese parallelen Ersuchen zu informieren. Alle drei kantonalen StA leiten deshalb spezifische Massnahmen ein, um den Sachverhalt und die Zulässigkeit des Ersuchens abzuklären, für das eine Eintretensverfügung zu erlassen ist (Art. 80a IRSG). Eine StA schickt zeitnah eine Frage an den ersuchenden Staat, die zweite holt ein Rechtsgutachten bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) ein, um abzuklären, ob das Ersuchen nach Schweizer Recht als Steuerbetrug oder als Steuerhinterziehung gilt, bei der die Schweiz keine Rechtshilfe leistet. Der dritte Kanton stellt denselben Antrag zwei Monate später. So erkennt die ESTV die Doppelspurigkeit und

⁹ Gemäss einer detaillierteren Analyse von 235 Fällen mit Erfassung der Zwischendaten direkt im elektronischen Dossier des BJ.

¹⁰ Zimmermann, Robert (2019), *La coopération judiciaire internationale en matière pénale*, 5. Ausgabe, S. 259.

teilt es den Kantonen mit. Eine kantonale StA informiert daraufhin das BJ mit der Bitte um eine Stellungnahme. Das BJ, das erst nach drei Monaten von diesen drei Ersuchen erfährt, kommt dieser Bitte nach und bestimmt einen «Leitkanton».

2.2 Eine Vielzahl von Akteuren

Obliegt es der BA oder einer kantonalen StA, ein Rechtshilfeersuchen auszuführen? Bei der Beantwortung dieser Frage besteht ein gewisser Interpretationsspielraum. Grundsätzlich sind die kantonalen Behörden für die Bearbeitung der Ersuchen zuständig.¹¹ Doch es hängt auch von der Zuständigkeit der Behörde nach Schweizer Recht ab. Wäre die kantonale Behörde oder die Bundesbehörde für die Strafverfolgung zuständig, wenn die im Ausland begangene Straftat in der Schweiz begangen worden wäre (Art. 79 IRSG)? Manchmal besteht bei Wirtschaftsdelikten Uneinigkeit zwischen den StA der kantonalen Finanzplätze und der BA. Unverständnis herrscht vor allem darüber, dass das BJ der BA viel Spielraum lässt. Denn die Entscheidung des BJ, einen Fall einer StA zu übertragen, ist nicht anfechtbar. Die BA soll hingegen regelmässig ihre Zuständigkeit infrage stellen. Wenn die BA die Bearbeitung eines Gesuchs ablehnt, bekommen die kantonalen StA den Fall, die allerdings stärker überlastet scheinen als die BA (siehe Tabelle 4). Im Übrigen besteht bei den Ersuchen ein negativer Wettbewerb: Niemand möchte die Verantwortung übernehmen, weil damit ein schwer abschätzbarer zusätzlicher Aufwand verbunden ist.

Ausserdem gibt es Diskussionen über die Zuständigkeit des BJ in bestimmten Fällen. Gemäss Art. 79a Abs. 3 IRSG kann das Bundesamt über die Zulässigkeit der Rechtshilfe entscheiden und die Ausführung einer kantonalen Behörde übertragen oder sie selber übernehmen, wenn es sich um komplexe oder besonders wichtige Fälle handelt. Von dieser Bestimmung hat das BJ im ukrainischen Fall Janukowytsh Gebrauch gemacht, die BA ist aber für die übrigen Fälle zuständig. So wurden zwischen 2008–2018 von 38 ukrainischen Ersuchen 7 vom BJ und 13 von der BA bearbeitet.¹²

Während das BJ für alle Ersuchen aus den USA zuständig ist, gilt dies lediglich für eine Minderheit der Ersuchen aus Italien. Zwischen 2008 und 2018 erhielt die Schweiz 706 Ersuchen aus Italien. 14 wurden vom BJ bearbeitet, 345 vom Kanton Tessin und 180 von der BA. Die übrigen wurden von anderen kantonalen StA ausgeführt. Das BJ kümmert sich vor allem um komplexe und politisch wichtige Fälle.

Bei den Ersuchen, die in seine Zuständigkeit fallen, ist das BJ für die Vollstreckung von Massnahmen, die es anordnet, auf die Strafvollzugsbehörden der Kantone oder des Bundes angewiesen. Das BJ übernimmt die Vorprüfung, das Eintreten und die Schlussverfügung, es führt jedoch die von ihm angeordneten Hausdurchsuchungen und Einvernahmen nicht selber durch. Insbesondere aus historischen Gründen wurde das BJ im Rahmen des Staatsvertrags mit den USA von 1973 als Zentralbehörde ernannt.

Beurteilung

Dass mehrere Übermittlungswege bestehen, kann zur Folge haben, dass etwas vergessen geht, doppelt erledigt wird oder die Zuständigkeiten nicht klar sind. Obwohl es möglich wäre,

¹¹ Art. 16 IRSG.

¹² Die übrigen wurden durch andere StA bearbeitet.

den direkten Verkehr künftig nicht mehr vorzusehen – Art. 15 ZPII des EUeR verlangt ihn nicht zwingend – wäre es jedoch schwierig, weil die StA das Instrument als wichtig erachten.

Es ist unabdingbar, dass das BJ seine Aufsicht auf der Grundlage korrekter Indikatoren wahrnehmen kann. Deshalb ist die Zentralbehörde darauf angewiesen, dass ihr die Vollzugsbehörden die Daten übermitteln, die sie für den direkten Verkehr bei der aktiven Rechtshilfe benötigt. Dieses Problem brachte bereits die FATF zur Sprache. Die Vollzugsbehörden wiederum müssten das BJ über jedes direkt eingegangene Ersuchen informieren. Dies wird es dem BJ ermöglichen, einen besseren Überblick über die an die Schweiz gestellten Ersuchen zu verfügen und seine Rolle als zentrale Aufsichtsbehörde wirklich wahrnehmen zu können. Es steht ihm frei, sich weiterhin auf Fälle mit erhöhtem Risiko zu konzentrieren, zumindest verfügt es dann aber über die Informationen, um rechtzeitig reagieren, ein effizientes System gewährleisten und den Ruf des Landes stärken zu können.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BJ die drei folgenden Massnahmen, damit es besser informiert ist:

- Bei der passiven Rechtshilfe sollte das BJ beim Eintreffen von Ersuchen, die im direkten Verkehr zugestellt werden, eine Kopie verlangen, um zu vermeiden, dass Ersuchen zu lange unbeantwortet bleiben.
- Bei der aktiven Rechtshilfe sind die statistischen Daten zu verbessern. Von den Vollzugsbehörden sollte deshalb verlangt werden, dass sie dem BJ jährlich zuverlässige Daten zu den ans Ausland gestellten Ersuchen liefern.
- Bei der aktiven Rechtshilfe sollten die Vollzugsbehörden angewiesen werden, dass sie das BJ über Ersuchen informieren, die für den Ruf der Schweiz besonders heikel sind und einem ausländischen Staat im direkten Verkehr zugestellt wurden, um zu verhindern, dass solche Fälle der Aufsicht des BJ entgehen.

Stellungnahme des BJ

Massnahme 1 der Empfehlung 1 wird angenommen: Das BJ erkennt einen Mehrwert darin, über die auf dem direkten Weg gestellten ausländischen Rechtshilfeersuchen bereits nach deren Eingang bei der Schweizer Rechtshilfebehörde orientiert zu werden, und nicht erst mit dem Erlass der Eintretensverfügung. Inwiefern und nach welchen Kriterien ein Controlling dieser Ersuchen gemacht werden soll, wird das BJ bestimmen. Die neue Vorgehensweise bedeutet einen erheblichen administrativen Mehraufwand für das BJ: Die bisherigen Eingänge, rund 1150 pro Jahr, werden sich verdoppeln, da anstatt einem neu zwei Eingänge pro Ersuchen erfolgen werden (Rechtshilfeersuchen und Eintretensverfügung). Auch bei den Vollzugsbehörden wird ein administrativer Mehraufwand entstehen. Es bleibt zu prüfen, ob der Zusatzaufwand in einem angemessenen Verhältnis zum erwartenden Mehrwert steht. Massnahme 2 der Empfehlung 1 wird angenommen: Bei ausgehenden aktiven Rechtshilfeersuchen, die auf direktem Weg gestellt werden, prüft das BJ im Rahmen seiner Aufsicht nur, ob die Schweiz einem solchen Ersuchen im umgekehrten Fall entsprechen könnte. Deshalb verlangt das BJ nicht, dass ihm alle solchen Ersuchen zugestellt werden. Die aktuelle Jahresstatistik des BJ führt heute nur diejenigen Ersuchen auf, über die das BJ aktiv orientiert wurde. Diese Statistik kann verbessert werden, wenn die Strafverfolgungsbehörden das BJ jährlich über die Anzahl ihrer im Direktverkehr ausgehenden aktiven Rechtshilfeersuchen orientieren. Massnahme 3 der Empfehlung 1 wird angenommen: Eine Übermittlung der Kopien

sämtlicher direkt an die ausländischen Behörden gestellter aktiver Rechtshilfeersuchen an das BJ ist nicht nötig, da dies zu einem unverhältnismässigen administrativen Mehraufwand ohne erkennbaren Mehrwert führt. In einzelnen, direkt an das Ausland gerichteten Rechtshilfeersuchen, die aufgrund ihres Inhaltes für den guten Ruf der Schweiz wichtig sein könnten, kann eine aktive Orientierung des BJ als Aufsichtsbehörde jedoch angezeigt sein. Dies gilt namentlich für wichtige oder medienrächtige Fälle sowie bei solchen von politischer Bedeutung. Die Kriterien, die zu einer solchen Orientierungspflicht führen, wird das BJ festlegen.

3 Bearbeitungsdauer bei der passiven Rechtshilfe

Wie schnell ein Rechtshilfeersuchen ausgeführt wird, ist relevant, weil dies das Strafverfahren im ersuchenden Staat beeinflusst. Denn die vom Ersuchen betroffenen Personen können zum Beispiel versuchen, Zeit zu gewinnen, um die ihnen im nationalen Strafverfahren zur Last gelegten Punkte zu entkräften. Auch Verjährungsfristen können eine Rolle spielen und die Erhebung belastender Beweismittel zunichtemachen. Schlimmer noch, eine Untersuchung eines Terroranschlags oder eines organisierten Verbrechens kann blockiert, verzögert oder gefährdet werden, wenn in der Schweiz gesammelte Informationen und Nachweise nicht rechtzeitig zum ersuchenden Staat gelangen. Mit der laufenden Revision soll mit Art. 80d^{bis} E-IRSG das Prinzip der vorzeitigen Übermittlung eingeführt werden, welches dieses Problem lösen sollte.

Anhand der vom BJ übermittelten Daten konnte die durchschnittliche Bearbeitungsdauer für die an die Schweiz gestellten Ersuchen berechnet werden, aufgeschlüsselt nach Parametern wie der zuständigen Strafverfolgungsbehörde oder Deliktart.

Wirtschaftsdelikte

Die Kategorisierung nach Deliktart wurde als Indikator für die Komplexität eines Falles auf der Grundlage der erhaltenen Daten vom BJ gewählt. Generell verlangen Ersuchen im Zusammenhang mit Wirtschaftsdelikten verschiedene Zwangsmassnahmen, die eine StA anordnen muss, und die anspruchsvoll und zeitaufwendig in der Organisation sind. Zum Beispiel kommt es nicht selten vor, dass eine StA die Herausgabe von Bankdokumenten für mehrere Konten sowie eine Hausdurchsuchung und eine Zeugenvernehmung anordnet. Das einfachste Ersuchen betrifft die Dokumente zur Eröffnung eines Bankkontos und zum wirtschaftlich Berechtigten¹³ sowie zu den Kontobewegungen über einen beschränkten Zeitraum. Die Vernehmung einer Person (Zeuge oder Beschuldigter) setzt eine gewisse Organisation voraus, ist aber nicht komplex. Eine Hausdurchsuchung ist am kompliziertesten zu organisieren, da diese einen Polizeieinsatz erfordert und allenfalls an mehreren Orten gleichzeitig durchgeführt werden muss (Wohnung, Unternehmen, Bank, Anwaltskanzlei usw.). Auch die Finanzflüsse in Bankdokumenten zu identifizieren, ist kein leichtes Unterfangen, vor allem bei einer Analyse im Rahmen eines Verdachts auf Geldwäscherei nach einer Straftat wie Korruption. Denn den Betroffenen sind alle Mittel recht, um ihre Spuren zu verwischen. Eine Kategorisierung je nach Deliktart ist kein perfekter Indikator, da sie nichts über die Schwere des Falles aussagt. Ein Mord ist zum Beispiel ein schweres Verbrechen, aber kein Wirtschaftsdelikt, und die mit einem solchen Ersuchen beantragten Massnahmen sind nicht zwingend komplex.

Zwischen 2008 und 2018 hat die Schweiz 13 300 Ersuchen erhalten und bearbeitet. 12 800 Ersuchen wurden nach Deliktart eingeteilt, aufgeschlüsselt nach Wirtschaftsdelikten (21 %) und Nicht-Wirtschaftsdelikten (79 %). Die Bandbreite reicht von sieben Ersuchen innert zehn Jahren (StA Appenzell Innerrhoden) bis zu 3296 Ersuchen (StA Zürich). Die Zahlen sind in Anhang 8 aufgeführt.

¹³ Als wirtschaftlich Berechtigter gilt die Person, der die einem Bankkonto deponierten Vermögenswerte wirtschaftlich zuzurechnen sind. Diese Person kann sich von der Person unterscheiden, die das Konto eröffnet hat.

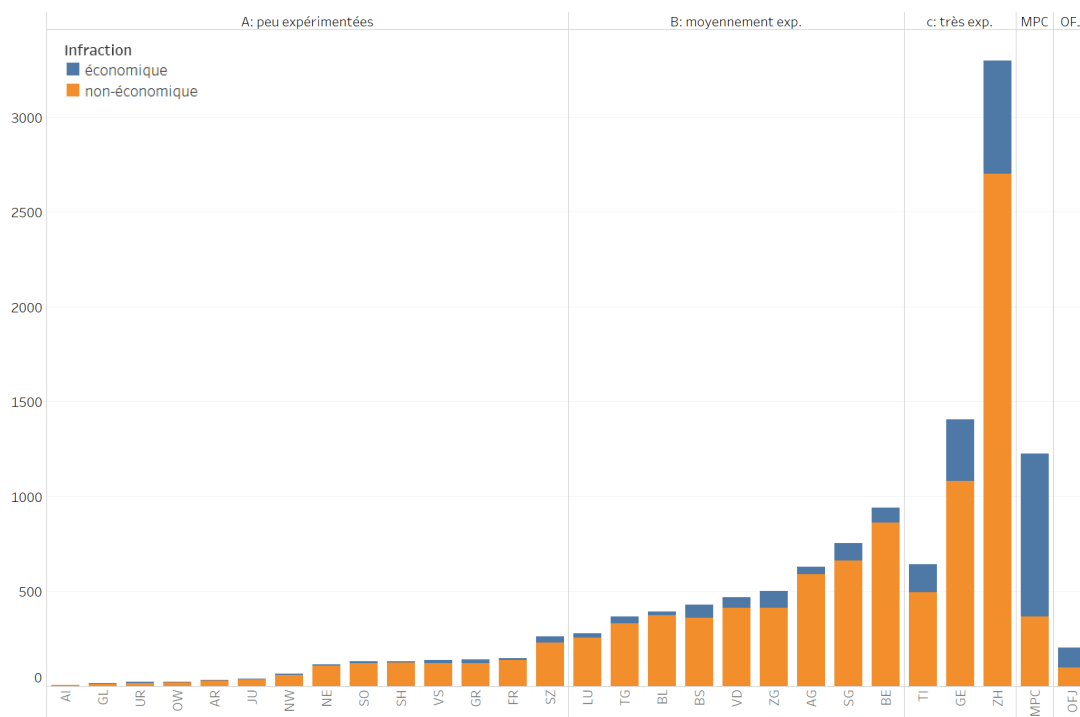


Abbildung 2: Anzahl bearbeiteter Ersuchen nach Behörde und Deliktart (N=12 800). Quelle: EFK

Zur Vereinfachung der Analyse wurden die Behörden in Gruppen mit unterschiedlich viel Erfahrung in Rechtshilfe eingeteilt. Die Kategorie A umfasst die Behörden, die innert zehn Jahren weniger als 270 Ersuchen bearbeitet haben und über keine spezialisierte Rechtshilfeabteilung verfügen.¹⁴ Die Kategorie B umfasst die Behörden, die innerhalb von zehn Jahren 270 bis 1000 Ersuchen bearbeitet haben und über Personal mit Erfahrung in Rechtshilfe verfügen. Die Kategorie C schliesslich umfasst die Behörden der Schweizer Finanzplätze Genf, Zürich und Tessin. Die BA und das BJ wurden separat behandelt, da sie nicht dieselben Aufgaben wahrnehmen wie die übrigen Behörden.

Die *Mediandauer* für die Bearbeitung eines Ersuchens in der Schweiz beträgt rund 125 Tage¹⁵ (100 bei Nicht-Wirtschaftsdelikten und 290 bei Wirtschaftsdelikten) und 107 Tage für die 15 Länder, bei denen die Schweiz am häufigsten Rechtshilfe leistet. Für diese 15 Länder ist die Bandbreite sehr gross: Sie reicht von ca. 50 Tagen für die Zusammenarbeit mit Österreich bis zu eineinhalb Jahren für Russland.

Die *Durchschnittsdauer* für die Bearbeitung eines Ersuchens in der Schweiz ist deutlich länger als der Medianwert, nämlich rund 290 Tage (245 für Nicht-Wirtschaftsdelikte und 462 für Wirtschaftsdelikte). Für die Evaluation ist der Medianwert jedoch aussagekräftiger, weil robuster, da er weniger durch Extremwerte beeinflusst wird. Dieser Wert entspricht der Bearbeitungsdauer, die genau in der Mittel aller Fälle liegt, wenn diese nach ihrer Dauer eingeteilt werden.

¹⁴ Gemäss Informationen, die zum Zeitpunkt der Analyse vorlagen. Nachträglich wurde bekannt, dass der Kanton VS über Staatsanwälte verfügt, die auf Rechtshilfe spezialisiert sind.

¹⁵ Dies bestätigt die Analyse der Vollzugsunterlagen, die vom Statistikverantwortlichen des BJ für die Ersuchen zwischen 2015 und 2019 durchgeführt wurde.

3.1 Sehr unterschiedliche Bearbeitungsdauer je nach Behörde

Eine Prüfung des Medianwerts für die Bearbeitung eines Ersuchens nach Behördenkategorie zeigt, dass die Behörden mit mittelgrosser Erfahrung ihre Ersuchen am schnellsten bearbeiten (Kategorie B). Sie benötigen im Median 87 Tage zur Bearbeitung eines Ersuchens, das ein Nicht-Wirtschaftsdelikt betrifft, und doppelt so lange für ein Wirtschaftsdelikt. Abbildung 3 zeigt einen Vergleich für die Bearbeitungsdauer der Behördenkategorien nach Deliktart.

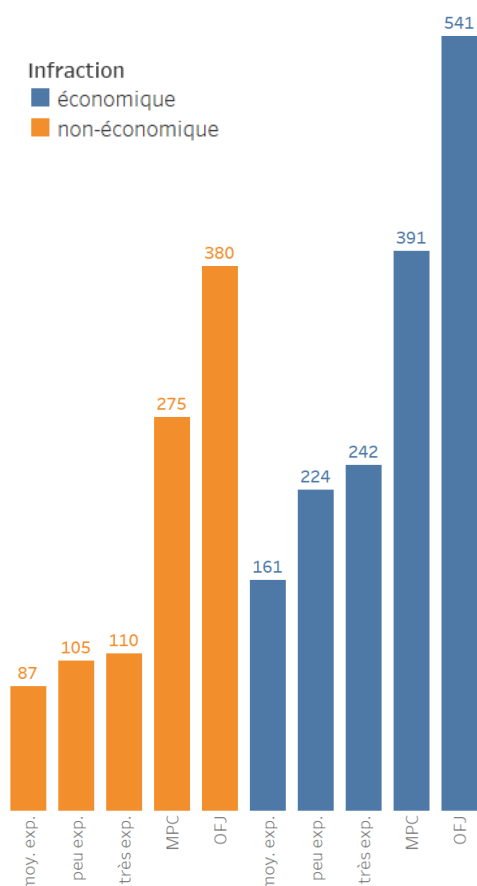


Abbildung 3: Bearbeitungsdauer nach Behördenkategorie und Deliktart, in Tagen. Quelle: EFK

Knapp dahinter folgen die Behörden mit wenig Erfahrung. Sie benötigen etwas mehr als 100 Tage für ein Ersuchen bei Nicht-Wirtschaftsdelikten und das Doppelte für Wirtschaftsdelikte und liegen damit sehr nahe bei den Ergebnissen der erfahrenen Behörden (110 Tage bzw. 242 für Wirtschaftsdelikte), die im Allgemeinen komplexere Fälle bearbeiten (zumindest bei den Wirtschaftsdelikten). Hingegen sind weniger erfahrene Behörden manchmal mit gewissen Wirtschaftsfällen überfordert. Dies zeigt sich an der maximalen Dauer der Verfahren in einigen kleinen Kantonen. Abbildung 4 veranschaulicht im Detail die Bearbeitungsdauer von Ersuchen zu Wirtschaftsdelikten nach Behörde für die Kantone mit mehr als zehn Ersuchen in zehn Jahren.

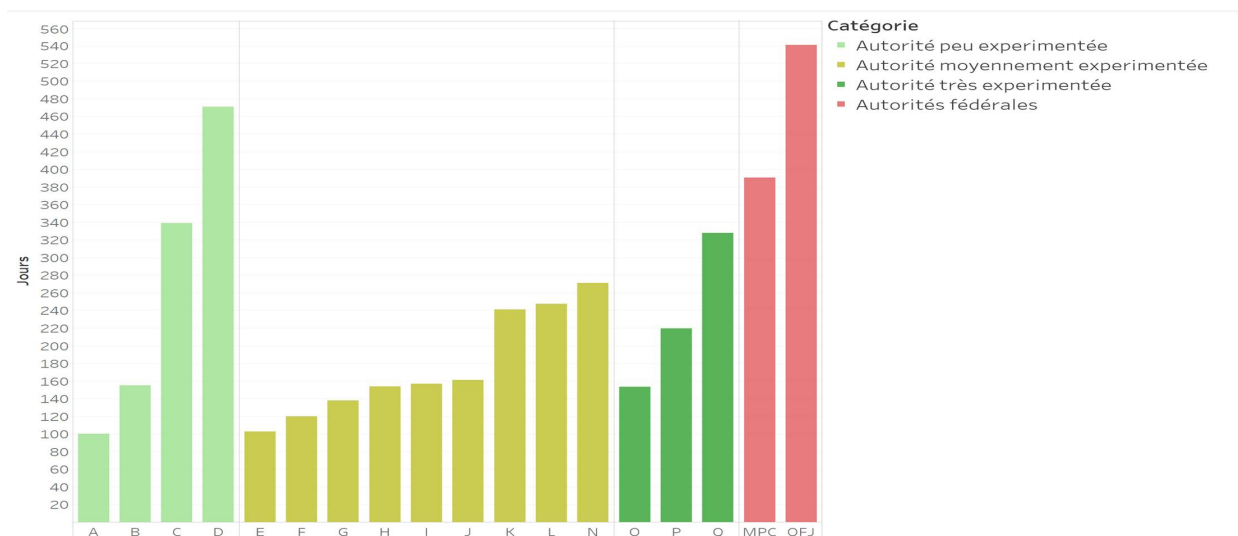


Abbildung 4: Mittlere Bearbeitungsdauer (Medianwert) für Ersuchen zu Wirtschaftsdelikten nach Erfahrungskategorie der Behörden (>10 Ersuchen über zehn Jahre). Quelle: EFK

Die BA und das BJ benötigen deutlich mehr Zeit zur Bearbeitung ihrer Fälle als die übrigen Behörden. Für die BA und das BJ ist dies zum Teil auf die Komplexität der in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Fälle zurückzuführen, wie die FIFA oder Petrobras. Die BA benötigt im Median elf Monate zur Bearbeitung von Ersuchen im Zusammenhang mit Terrorismus¹⁶ und acht Monate für die übrigen Arten von Ersuchen, die Nicht-Wirtschaftsdelikte betreffen.¹⁷ Die Ausführung von Ersuchen, die Wirtschaftsdelikte tangieren, beansprucht etwas mehr als ein Jahr.

Die Bearbeitung von Wirtschaftsdelikten dauert beim BJ im Median 160 Tage länger als die anderer Fälle. 76 Wirtschaftsfälle erstreckten sich über mehr als ein Jahr. Der Durchschnitt für diese 76 Fälle beträgt zwei Jahre und acht Monate. Fünf Ersuchen stammten aus der Ukraine und eines aus Italien, und sie betrafen Korruptionsfälle oder politisch exponierte Personen (PEP). Die restlichen 70 Ersuchen stellten alle die USA.

Stillstand im Verfahren

Auf der Grundlage der Analyse einer Stichprobe von 235 Ersuchen konnte die durchschnittliche Dauer der Zwischenetappen berechnet werden. Das BJ benötigt im Median fünf Tage für die summarische Prüfung eines Ersuchens und die Übertragung an eine Strafvollzugsbehörde bei Nicht-Wirtschaftsdelikten und acht Tage bei Wirtschaftsdelikten.

Anschliessend benötigen die StA (und das BJ für die eigenen Fälle) im Median 46 Tage für das Eintreten bei Nicht-Wirtschaftsdelikten und 85 Tage bei den übrigen Straftaten. Das scheint lange zu sein. Bei den Interviews und Fallstudien hat sich gezeigt, dass die StA die Rechtshilfeersuchen aufschieben, wenn sie überlastet sind, und den Fall erst behandeln, wenn sie genügend Zeit haben, um die Eintretensverfügung zu erlassen.

Die eigentliche Ausführungsphase zwischen der Eintretens- und der Schlussverfügung dauert rund 50 Tage, unabhängig von der Deliktart. Denn bei komplexen Fällen tritt die Schwierigkeit zu Beginn des Verfahrens ein mit der Frage, ob auf das Ersuchen einzutreten ist und welche Massnahmen anzuordnen sind. Der Vollzug der Massnahmen als solche ist

¹⁶ Betrifft 46 Fälle, die zwischen 2008 und 2018 abgeschlossen wurden.

¹⁷ Betrifft 321 Fälle zwischen 2008 und 2018.

dann immer relativ ähnlich. Anzumerken ist, dass die analysierte Stichprobe keine wirklich komplexen Wirtschaftsfälle beinhaltete, was das gute Ergebnis erklärt. Ein Unterschied ist eher bei den Übermittlungswegen zu beobachten: Beim direkten Verkehr beträgt die Dauer rund 70 Tage, beim Weg über das BJ 48. Die erwähnte Latenzzeit ist sicher länger, wenn das BJ seine Aufsicht nicht aktiv wahrnimmt, also beim direkten Verkehr.

Die Gesamtbearbeitungsdauer zwischen dem Eingang des Ersuchens und der Rücksendung der Akten an den ersuchenden Staat dauert im Median 101 Tage bei Nicht-Wirtschaftsdelikten und 144 bei den übrigen.

	Summarische Prüfung	Eintreten	Ausführung
Wirtschaftsdelikte	8	85	51
Nicht- Wirtschaftsdelikte	5	46	50

Tabelle 2: Mediandauer in Tagen, berechnet auf der Grundlage von 235 Fällen, nach Verfahrensphase. Quelle: EFK

3.2 Eine Frage des guten Rufs

Die Bearbeitungsdauer ist für den Ruf der Schweiz zentral. Die Erwartungen an die Schweizer Behörden im Kampf gegen die grenzüberschreitende Kriminalität sind hoch. Auf Schweizer Bankkonten befindet sich viel Kapital, was bedeutet, dass im Rahmen der Durchführung von Rechtshilfeersuchen und Rückerstattungsverfahren hohe Summen von ausländischen Behörden zurückgefordert werden können.

Die EFK hat eine Umfrage bei den nationalen Delegierten bei Eurojust – die Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen – durchgeführt. Eurojust fördert die Zusammenarbeit bei bilateralen und multilateralen Untersuchungen und Strafverfolgungen im Zusammenhang mit grenzüberschreitender Kriminalität. Ziel war es, die Zufriedenheit der Mitgliedstaaten mit der Bearbeitung der Ersuchen durch die Schweiz zu ermitteln und im Vergleich zu den anderen Staaten einzustufen. Die Teilnahmequote war relativ niedrig, weshalb keine aussagekräftigen Schlussfolgerungen möglich sind. Zwar haben 12 Delegierte von 30 nationalen Büros geantwortet¹⁸, auf viele Fragen wurde aber nur teilweise oder gar nicht eingegangen.

Hingegen bestätigten sich gewisse Feststellungen aus anderen Quellen.¹⁹ So sind die Schwierigkeiten ausländischer Behörden im Allgemeinen auf verschiedene Faktoren zurückzuführen: die Komplexität des Schweizer Systems, die Schwierigkeit, die zuständige Behörde zu ermitteln, die Langsamkeit des Verfahrens aufgrund des Beschwerderechts, das die meisten anderen Länder nicht kennen, sowie die umfassenden Parteirechte, welche die vom ersuchenden Staat geführte Strafuntersuchung gefährden können. Insgesamt wird die Antwortdauer als gleich wie in anderen Staaten oder etwas länger bewertet. Hingegen erwähnte kein nationales Büro Probleme im Zusammenhang mit der Qualität oder der Vollständigkeit der von den Schweizer Behörden gelieferten Beweismittel, die Kommentare zu diesem Punkt sind im Gegenteil sehr positiv ausgefallen. Die nationalen Büros müssen

¹⁸ Ein Büro pro europäischem Land sowie die Drittstaaten Norwegen und USA, was einer Teilnahmequote von 40 % entspricht.

¹⁹ Presseartikel, Vorbereitungsgespräche usw.

jedoch ihre nationalen Behörden bei Rechtshilfeverfahren, an denen die Schweiz beteiligt ist, tendenziell stärker unterstützen. Die Arbeit der Schweizer Delegierten bei Eurojust wurde sehr begrüsst, und die Eröffnung des Schweizer Büros ermöglichte es gemäss den Antwortenden, zahlreiche Hindernisse aus dem Weg zu räumen.

Beurteilung

Zwischen den verschiedenen Strafverfolgungsbehörden in der Schweiz bestehen grosse Unterschiede. Einige erhalten lediglich eine Handvoll Ersuchen pro Jahr, während andere mehrere Hundert bearbeiten. Diese Unterschiede schlagen sich auch in der Bearbeitungsdauer der Ersuchen nieder. Die Behörden, die eine durchschnittliche Zahl von Ersuchen erhalten und auf Rechtshilfe spezialisiert sind, bewältigen diese tendenziell besser als weniger erfahrene Behörden oder Behörden, die mit komplexeren Ersuchen konfrontiert werden.

Die Umfrage bei Eurojust relativiert die Kritik etwas, die in der Vorbereitungsphase zu hören war. Die EFK stellt fest, dass zwar gewisse Fälle sehr komplex und zeitaufwendig sein können, dass die Schweizer Justizbehörden jedoch insgesamt gute Arbeit leisten, sowohl bei der Bearbeitung von Ersuchen aus dem Ausland als auch in Fällen, bei denen sie selber internationale Rechtshilfe beanspruchen. Entsprechend wird die Qualität der Rechtshilfeersuchen, die Schweizer Behörden stellen, im Ausland geschätzt.

3.3 Fortschritte dank vereinfachter Ausführung

Bei der Revision des IRSG von 1996 wurden mehrere Massnahmen zur Beschleunigung des Verfahrens ergriffen. Die Rechtsmittel wurden eingeschränkt, und es wurde die vereinfachte Ausführung eingeführt (Art. 80c Abs. 1 IRSG). Nun gilt folgendes Prinzip: Die Berechtigten, insbesondere die Inhaber von Schriftstücken, Auskünften oder Vermögenswerten, können bis zum Abschluss des Verfahrens einer Herausgabe solcher Informationen zustimmen. Die Zustimmung ist unwiderruflich und bedeutet einen Verzicht auf alle Rechtsmittel. Diese Praxis bringt einen erheblichen Zeitgewinn, da die für den Fall zuständige StA eine vereinfachte Schlussverfügung erlassen kann. Diese beschränkt sich auf die Feststellung, dass eine vereinfachte Herausgabe erfolgt, und die Schriftstücke können direkt dem ersuchenden Staat ausgehändigt werden, ohne die Beschwerdefrist von 30 Tagen abzuwarten. Seit dieser Revision ist es möglich, die Schriftstücke mit dem Einverständnis der betroffenen Person laufend zu übermitteln, während dies früher erst möglich war, wenn alle Beweismittel zusammengestellt und die Schlussverfügung erlassen war. Nun können auch Teilschlussverfügungen erlassen werden.

Die detaillierte Analyse einer Stichprobe von 235 Ersuchen bestätigte, dass die vereinfachte Ausführung das Verfahren beschleunigt. Sie hat gezeigt, dass bei Nicht-Wirtschaftsdelikten durch die vereinfachte Übermittlung ein Monat eingespart werden kann, was der Beschwerdefrist entspricht, bei Wirtschaftsdelikten beträgt die Ersparnis vier Monate (gemessen am Medianwert).

	Vereinfachte Ausführung	Ordentliches Verfahren
Nicht-Wirtschaftsdelikte	72	103
Wirtschaftsdelikte	174	289

Tabelle 3: Zeitgewinn vereinfachte Ausführung gegenüber ordentlichem Verfahren. Anzahl Tage (Median) Quelle: EFK

Von den 235 untersuchten Fällen konnten 111 Ersuchen im vereinfachten Verfahren ausgeführt werden (d. h. 47 %). Gemäss den Interviews ist diese Quote repräsentativ für die Praxis. Einige StA, die weniger häufig mit komplexen Fällen konfrontiert werden, erreichen höhere Werte im Bereich von 70 %. Ein Wert von 100 % Zustimmungen zum vereinfachten Verfahren ist eh nicht erreichbar, selbst wenn die StA sich bemühen, die Zustimmung der Betroffenen für ein vereinfachtes Verfahren zu erhalten. Sie fragen die Parteien – beispielsweise bei Anhörungen oder Hausdurchsuchungen – systematisch, ob die Akten übermittelt werden dürfen. Diesbezüglich ist es ratsam, die Unterlagen vor Ort zu sortieren und nur diejenigen mitzunehmen, die für die Untersuchung des ersuchenden Staates notwendig sind, denn je mehr Dokumente übermittelt werden, desto grösser ist die Gefahr, dass die Person nicht bereit ist, einem vereinfachten Verfahren zuzustimmen. Wenn es bei Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz oder ohne Zustellungsadresse in der Schweiz nicht möglich ist, diese zu erreichen, kommt das ordentliche Verfahren zur Anwendung.

Beurteilung

Die Revision des IRSG 1996 erfolgte nach mehreren Skandalen (insbesondere Marcos), bei denen die Erledigung der Rechtshilfegesuche übermässig lange dauerte, weshalb eine Parlamentarische Untersuchungskommission gebildet wurde. Aufgrund des Kommissionsberichts wurde ein Postulat eingereicht, mit dem bereits 1990 ein Revisionsverfahren eingeleitet und eine interdepartementale Arbeitsgruppe sowie eine Eidgenössische Expertenkommission eingerichtet wurden. Die Revision war das Ergebnis eines schwierigen politischen Kompromisses. Zwar wurden einige Bestimmungen zur Beschleunigung des Verfahrens angenommen, es stellte sich jedoch heraus, dass sie das Gegenteil bewirkten. Niemand kritisiert hingegen die Abschaffung des Beschwerderechts für die Eintretensverfügung, denn diese Änderung hat sich bewährt.

Art. 80c IRSG: Ein wirksames Instrument für eine schnellere Übergabe der Beweismittel (Abbildung 2)

Während 16 Jahren hat ein belgischer Staatsbürger einen hohen monegassischen Beamten bestochen, damit dieser die Aufenthaltsbewilligung des Belgiers und 17 weiterer Personen unrechtmässig verlängert. Auf sein Bankkonto in Monaco konnte der Beamte nicht regelmässig 150 000 Euro, die er zuhause hatte – einen Teil seiner passiven Bestechung – hinterlegen. Er begab sich dann in die Schweiz, um dort ein Bankkonto zu eröffnen, auf das er die 150 000 Euro überwies.

Nach einem Streit zeigte ihn seine Ehefrau an. Die StA Monaco eröffnete daraufhin eine Untersuchung wegen Korruption, missbräuchlicher Einflussnahme, Geldwäscherei und Fälschung von öffentlichen Urkunden. Die monegassische StA forderte bei der Schweiz Rechtshilfe an und übermittelte ihr dazu ein Ersuchen am 12. Dezember 2016 und drei Ergänzungen 2017. Zum Nachweis dafür, dass dieses Geld aus Korruption und Geldwäscherei stammt, wurden bei der Schweiz verschiedene Rechtshilfemassnahmen beantragt, unter anderem die Herausgabe verschiedener Unterlagen über die Bankbeziehungen des Beamten in der Schweiz sowie eine Einvernahme der Person, die das Konto bei der betreffenden Bank verwaltete.

Nach ihrer Eintretensverfügung vom 26. Februar 2018 ordnete die ersuchte StA die vom ersuchenden Staat beantragten Massnahmen an. Zwei Möglichkeiten kamen dann infrage: die vereinfachte Ausführung (Art. 80c IRSG) und die ordentliche Ausführung mit einer formellen Schlussverfügung (Art. 80d IRSG). Die Bankangestellte akzeptierte eine

vereinfachte Ausführung für das Einvernahmeprotokoll, bei dem es um andere Aspekte des Verfahrens ging und nicht um die Transaktionen im Rahmen der Bankbeziehung ihres Kunden. Der Polizeibericht vom 26. März 2018 über die Einvernahme konnte somit am 30. Mai 2018 dem ersuchenden Staat zugestellt werden. Die verlangten Bankdokumente wurden am 28. März 2018 von der Bank ausgehändigt. Weil der Kontoinhaber seinen Wohnsitz nicht in der Schweiz hat, entschied sich die StA für eine formelle Schlussverfügung (Art. 80d IRSG), die sie am 30. Mai 2018 erliess. Diese Beweismittel konnten deshalb erst am 20. Juli 2018 zugestellt werden. Nach der Erlangung verschiedener Beweismittel konnte somit dank der vereinfachten Übermittlung die Herausgabe für einen Teil der Beweismittel um mehr als einen Monat beschleunigt werden.

4 Faktoren mit Einfluss auf die Verfahrensdauer und -qualität

Im vorangehenden Kapitel wurde aufgezeigt, dass zwischen dem Zeitpunkt, in dem das Rechtshilfeersuchen in der Schweiz eintrifft und dem Zeitpunkt, in dem die erhobenen Beweismittel dem ersuchenden Staat übermittelt werden, zwischen 87 und 500 Tage vergingen (Medianwert), je nach Deliktart und Kategorie der betroffenen Behörden (Abbildung 3). Diese verhältnismässig lange Dauer ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen, insbesondere auf die fehlende Spezialisierung der StA auf Rechtshilfe, das umfassende Beschwerderecht im Rechtshilfeverfahren in der Schweiz, Überschneidungen zwischen dem IRSG und dem StGB sowie die fehlende Digitalisierung des Verfahrens. Weitere Gründe, die in dieser Evaluation nicht im Detail geprüft wurden, können die Bearbeitungsdauer ebenfalls beeinflussen: Art und Menge der angeforderten Beweismittel, Zahl der betroffenen Personen, Umgang mit den Ergänzungsersuchen und Auslegung des Ersuchens.

4.1 Unterschiedliche Mittel der Strafverfolgungsbehörden

Die StA sind im Allgemeinen sehr unterschiedlich mit Ressourcen ausgestattet, insbesondere im Bereich der Rechtshilfe. Die EFK hat vom BJ keine entsprechenden Angaben erhalten und deshalb Gespräche mit neun StA geführt, um einschätzen zu können, welche Ressourcen für die Rechtshilfe zur Verfügung stehen.

Aufgrund des Vollzugsföderalismus liegt es in der Kompetenz der Kantone, die Zuständigkeit, Organisation und Führung ihrer Vollzugsbehörden festzulegen,²⁰ weshalb diese sehr unterschiedlich strukturiert sind. In gewissen StA kümmern sich Staatsanwälte und Gerichtsschreiber um die Rechtshilfe, in anderen Verwaltungspersonal. Zur besseren Vergleichbarkeit berücksichtigt die EFK ausschliesslich Staatsanwälte und Staatsanwaltsassistenten. Daraus ergibt sich eine Grössenordnung, bei der Vorsicht geboten ist.

Die Spannweite reicht von knapp fünf Staatsanwaltsstellen (Vollzeitäquivalente – VZÄ) bis 80 für die gesamte StA.²¹ Gewisse StA haben keine Staatsanwälte, die auf Rechtshilfe spezialisiert sind, andere widmen dieser Aufgabe nur einen kleinen Prozentsatz, andere wiederum verfügen über eine Spezialabteilung. Pro Jahr fallen zwischen 4 und über 500 komplexe Ersuchen an. Die Zahl der pro (spezialisiertem) Staatsanwalt bearbeiteten komplexen Fälle variiert somit zwischen 1 und 99 pro Jahr.

²⁰ Zimmermann (2019), S. 192.

²¹ Bei dezentralen Strukturen wie in Zürich und Bern wurden dabei nur die Staatsanwälte der Zentralen StA berücksichtigt.

Behördenkategorie	A		B			C			BA	BJ
	1	2	3	4	5	6	7	8		
Kantone	1	2	3	4	5	6	7	8		
Anzahl Staatsanwälte* für die gesamte StA (VZÄ)	5	19	27	40	53	22	30	45	38	16
Anzahl auf Rechtshilfe/Wirtschaftsdel. spezialisierte* Staatsanwälte (VZÄ)	0	0,2	0,4	1	3	2	9	3	9	5
Spezialisierungsquote (%)	0	0,1	0,1	3	6	9	30	7	24	31
Anzahl komplexe Ersuchen pro Jahr	4	15	10	23	22	100	150	560	200	50

Tabelle 4: Ressourcen der interviewten StA, nach Erfahrung / Spezialisierung in Rechtshilfe

* Beim BJ handelt es sich nicht um Staatsanwälte, sondern um Juristen. Die Staatsanwaltsassistenten (43) werden bei der BA nicht berücksichtigt, da sie mit den Gerichtsschreibern in den Kantonen vergleichbar sind. Quelle: EFK

Das BJ überträgt die Fälle nach dem Territorialitätsprinzip oder bei den Bundesbehörden aufgrund der Zuständigkeit (Art. 17 Abs. 4 IRSG). Als zuständiger Kanton wird in der Regel der Kanton bestimmt, in dem die Person, bei der eine Einvernahme bzw. eine Hausdurchsuchung stattfindet, ihren Wohnsitz hat, oder der Kanton, in dem das Bankkonto eröffnet wurde. Falls Massnahmen in mehreren Gerichtsbarkeiten erforderlich sind, bezeichnet das BJ einen Leitkanton, und zwar den, in dem die meisten Massnahmen umzusetzen sind. Wenn bei den verschiedenen ersuchten Behörden ähnlich viele Massnahmen zu erwarten sind, bezeichnet das BJ hingegen im Bestreben um eine Verteilung des Arbeitsaufwands auf die Behörden denjenigen Kanton als Leitkanton, der am wenigsten Ersuchen ausgeführt hat oder der in der Vergangenheit am seltensten als Leitkanton bestimmt wurde.

Dieses Prinzip ist lobenswert, wirft aber Fragen zur Effizienz auf. Da das Rechtshilfeverfahren administrativer Natur ist, besteht bei Staatsanwälten, die nicht mindestens ein- oder zweimal jährlich einen solchen Fall erledigen, die Gefahr, dass sie die Besonderheiten des Verfahrens nicht beherrschen, selbst wenn häufig Begriffe aus dem Strafrecht verwendet werden. Dies wurde in den Interviews mit den kleinen Kantonen bestätigt. Wenn diese mit Ersuchen konfrontiert werden, bei denen es um komplexe Wirtschaftsdelikte geht, müssen sie das BJ beiziehen, das sie bei ihrem Vorgehen unterstützt. Konkrete Beispiele zeigen, dass das BJ die Eintretens- und Schlussverfügungen praktisch selbst vorbereitet und gewisse StA, die nicht wissen, wie sie vorgehen müssen, sehr eng begleitet. Das BJ verfügt jedoch nur über begrenzte Ressourcen und kann die fehlende Erfahrung kleiner StA nicht vollständig ausgleichen.

Das BJ kann die fehlende Spezialisierung kleiner Kantone nicht immer ausgleichen (Abbildung 3)

«Ich bin daran, ein Rechtshilfeverfahren abzuschliessen, das, zumindest für unsere kleine [StA], sehr aufwendig ist. [...] Ich redigiere im Moment die sogenannte Schlussverfügung, aber auch hier ist mir etwas nicht klar. [...] Darf ich Sie dabei um etwas Unterstützung bitten?» Mit diesen Worten wandte sich der Staatsanwalt einer StA mit wenig Erfahrung in Rechtshilfe per E-Mail ans BJ, um Hilfe bei einem langen, relativ komplexen Rechtshilfeverfahren zu bitten, das seit einem Jahr lief und noch zwei weitere Jahre in Anspruch nehmen würde.

Der Direktor einer ausländischen Firma nutzte die von ihm in der Schweiz gegründeten Briefkastenfirmen zur illegalen Verschiebung des Einkommens aus seiner Erwerbstätigkeit. Er entzog sich so den Steuerbehörden und bezahlte massiv weniger Steuern. Der ersuchende Staat stellte dann ein Rechtshilfeersuchen wegen Steuerbetrugs an die Schweiz. Die beantragten Massnahmen müssen in drei Kantonen durchgeführt werden und sind aufwendig: insgesamt zehn Hausdurchsuchungen, drei Einvernahmen sowie die Anforderung mehrerer Bankdokumente und von zwei Steuererklärungen. Das BJ ernennt eine wenig erfahrene StA mit bescheidenen Ressourcen als «Leitkanton», da sie das Territorialitätsprinzip anwendet – mit dem Kriterium, in welchem Kanton die meisten Massnahmen vorgesehen sind. Sehr schnell sieht sich die StA mit den Feinheiten des Verwaltungsverfahrens der Rechtshilfe konfrontiert. In einer Eintretensverfügung, die mehr als sieben Monate nach der Übertragung des Falls durch das BJ verfasst wird, bewilligt die StA die Anwesenheit ausländischer Beamter, vergisst dabei aber, die betroffene Person in der Zwischenverfügung auf ihr ausserordentliches Beschwerderecht für diese Massnahme (Art. 80e Abs. 2 Bst. b IRSG) hinzuweisen. Das BJ muss eingreifen und diese Verfügung korrigieren. Die StA trifft auch zusätzliche Massnahmen aufgrund von Ergänzungsersuchen, ohne vorgängig eine Eintretensverfügung erlassen zu haben. In der Schlussverfügung präzisiert sie nicht genau, welche Beweismittel der ersuchenden Behörde zu übermitteln sind, was jedoch im Hinblick auf das Prinzip der Verhältnismässigkeit erforderlich wäre. Schliesslich schickt die StA auch Beweismittel an Deutschland, noch bevor sie eine Schlussverfügung erlassen hat. Bei einer Beschwerde beim BStGer wird dem Beschwerdeführer Recht gegeben, das Gericht entscheidet, dass die bereits an Deutschland übermittelten Akten an die Schweiz zurückgegeben werden müssen. Obwohl es sich um einen eindeutigen Fall von Steuerbetrug handelte, bei dem die Schweiz Rechtshilfe leistet, konnte diese nach über drei Jahren noch immer nicht erbracht werden.

Dies, obwohl das BJ auf die Bitte um Unterstützung der StA nicht nur vollständige Vorlagen für die Schlussverfügung und für Anträge um eine vereinfachte Ausführung (Art. 80c IRSG) bereitstellte, sondern auch eine Beschreibung der einzelnen Schritte, die bei der Erledigung des Ersuchens zu unternehmen waren.

In einem anderen Fall wurde eine Schlussverfügung einer anderen, wenig erfahrenen StA vor dem BStGer angefochten. Das BJ verzichtete im Verfahren auf eine Stellungnahme (zwecks Unterstützung der StA oder um ihr zu entgegnen), da es den Fall nicht gut genug kannte und nicht über alle notwendigen Akten verfügte, um sich eine Meinung zu bilden.²²

Eine kurze Analyse der gutgeheissenen oder teilweise gutgeheissenen Beschwerden am BStGer zeigt, dass die kleinen StA übervertreten sind. Von 19 Beschwerden, die zwischen 2016 und 2018 gutgeheissen wurden, wurden 6 von nicht spezialisierten StA bearbeitet, was einem Durchschnitt von rund 30 % entspricht, während sich die kleinen StA, die von diesen gutgeheissenen Beschwerden betroffen waren, im Durchschnitt mit 1,5 % der an die Schweiz gestellten Ersuchen befassten.

Selbst in grösseren StA, bei denen eine Spezialisierung auf Rechtshilfe und/oder Wirtschaftsdelikte vorhanden ist, kommt es vor, dass nicht spezialisierte Staatsanwälte einen Fall übernehmen. Dies ist der Fall, wenn der Staatsanwalt bereits mit einer nationalen Strafuntersuchung betraut war, die denselben Sachverhalt oder dieselben Personen betraf.

²² Hier ist anzumerken, dass die Datenbank des BJ hinsichtlich der Dokumente zu Rechtshilfeverfahren mitunter Lücken aufweist.

Diese nicht spezialisierten Staatsanwälte sind mit dem Rechtshilfeverfahren nicht vertraut und haben im Allgemeinen wenig Interesse an einem solchen Verwaltungsverfahren. Sie wissen nicht immer, welches Dokument sie wann ans BJ übermitteln müssen. Besonders problematisch ist dies im Rahmen des direkten Verkehrs, da mit der Eintretensverfügung eine Kopie des Ersuchens ans BJ übermittelt werden muss. Häufig kommt es vor, dass die StA keine Kopie übermitteln und das BJ das Ersuchen nachträglich verlangen muss.

Eine weitere Ineffizienz im Zusammenhang mit der Übertragung von Ersuchen nach dem Territorialitätsprinzip ist zu beobachten, wenn ein StA eines Randkantons ein in seinem Kanton gelegenes Bankinstitut häufig bittet, die zur Ausführung des Ersuchens erforderlichen Dokumente herauszugeben, obwohl dafür eigentlich der Hauptsitz zuständig wäre. An welchem Ort das Konto eröffnet wurde, ist selten ein geeignetes Übertragungskriterium. Eine Zentralisierung gibt es übrigens schon bei Postfinance: Im Kanton Bern wird jedes Ersuchen, das ein Konto dieser Einrichtung betrifft, der StA in Bern übertragen. Dadurch werden unnötige Verzögerungen im Schriftverkehr und in der Bearbeitung vermieden.

Eine Gesetzesänderung am IRSG scheint notwendig, damit das BJ die Fälle je nach Schwere der zu treffenden Massnahmen oder je nach Komplexität des Falles zuweisen kann und nicht aufgrund des Territorialitätsprinzips. Diese Änderung sollte für die kleinsten StA (Kategorie A) gelten. Die vorliegende Evaluation hat klar gezeigt, dass ein gewisses Mass an Spezialisierung auf Rechtshilfe zur Bearbeitung komplexer Fälle wichtig ist. Tatsächlich besteht im Recht eine allgemeine Tendenz zu mehr Komplexität, die eine zunehmende Spezialisierung erfordert. Die StA sehen sich spezialisierten Rechtsanwältinnen gegenüber, und es scheint sinnvoll, dass sie mit gleich langen Spiesen kämpfen können.

Die meisten StA finden es sinnvoll, wenn dieselbe Person das Rechtshilfeersuchen bearbeitet wie das entsprechende nationale Strafverfahren. So kann zum Beispiel eine Hausdurchsuchung koordiniert werden, die sowohl für das nationale Verfahren als auch für das internationale Ersuchen erforderlich ist, anstatt innert kurzer Zeit zweimal am gleichen Ort zu intervenieren. Dieser Fall ist jedoch nicht die Regel. Wenn dieselbe Person das nationale Verfahren und das damit zusammenhängende internationale Ersuchen bearbeitet, scheint in der Praxis der Nutzen für die Strafuntersuchung grösser zu sein als für das Rechtshilfeersuchen. Aus Sicht der Wirksamkeit des Rechtshilfeverfahrens ist dies somit nicht zwingend. In der Praxis ist die Rechtshilfe häufig mit einem unberechenbaren Aufwand verbunden und für die StA nicht prioritär. Eine Trennung von Rechtshilfe und nationalen Strafuntersuchungen ermöglicht eine Beschleunigung des Verfahrens, wie ein Vergleich zwischen den spezialisierten StA und den übrigen StA gezeigt hat. Eine Spezialisierung in jeder StA trägt dazu bei, Verwechslungen zwischen den beiden Verfahren zu vermeiden und gleichzeitig die Kommunikation zwischen dem für das Ersuchen zuständigen Staatsanwalt und dem Staatsanwalt des nationalen Verfahrens zu gewährleisten, falls dies erforderlich sein sollte.

Beurteilung

Der Föderalismus bedeutet, dass die Verfahren, die Organisation und die Zuständigkeiten von StA zu StA sehr unterschiedlich sind. Der Spezialisierungsgrad für Rechtshilfe oder Wirtschaftsdelikte variiert somit je nach Gerichtshoheit enorm. Das Rechtshilfeverfahren weist jedoch Besonderheiten auf, die es zu beherrschen gilt. Die kleinsten StA, die weniger häufig Rechtshilfe erbringen, haben oft Schwierigkeiten mit komplexen Ersuchen

aus dem Ausland. Es scheint daher wenig sinnvoll, ihnen die jährlich rund 15 anfallenden Ersuchen dieser Art zu übertragen.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Zur Beschleunigung des Verfahrens und zur Vermeidung von Fehlern aufgrund mangelnder Erfahrung empfiehlt die EFK dem BJ, zu prüfen, wie diese Ersuchen durch eine Behörde mit genügend Erfahrung bearbeitet und die StA der kleinen Kantone entlastet werden könnten.

Stellungnahme des BJ

Diese Empfehlung wird abgelehnt: Das BJ leitet die Rechtshilfeersuchen an denjenigen Kanton zum Vollzug weiter, auf dessen Gebiet die Rechtshilfemassnahmen vorgenommen werden müssen (Territorialitätsprinzip). Dieses Prinzip ist in der Strafprozessordnung verankert und gilt für die Strafverfolgungsbehörden in ihren eigenen nationalen Strafverfahren. Es kommt sinngemäss auch bei der internationalen Rechtshilfe zur Anwendung. Es gibt keine sachlichen Gründe, von diesem bewährten, grundlegenden und von den Kantonen anerkannten Grundsatz abzuweichen und die föderale Ordnung für die Rechtshilfe in Frage zu stellen. Fälle, in denen «kleine» Staatsanwaltschaften/Kantone mit dem Vollzug von komplexen Rechtshilfefällen an ihre Grenzen stossen könnten, treten nur ausnahmsweise auf. Zudem werden bereits heute komplexe Rechtshilfeersuchen oft an die Bundesanwaltschaft (BA) zum Vollzug delegiert, da die darin geschilderten Straftaten häufig der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen. Das föderalistische System setzt voraus, dass jeder Kanton in der Lage ist, auf seinem Gebiet auch komplexe Verfahren durchführen zu können, sei dies im Rahmen eines eigenen, nationalen Strafverfahrens oder eben in einem Rechtshilfeverfahren. Dies ist angesichts der zunehmenden Internationalisierung der Kriminalität von immer grösserer Bedeutung. Eine Umverteilung der Delegation von komplexen Rechtshilfeersuchen an Staatsanwaltschaften/Kantone mit einer spezialisierten Rechtshilfeabteilung würde zudem zu einer noch höheren Belastung der bereits stark beschäftigten Kantone führen. Auch eine Delegation an die BA ist bei fehlender Bundesgerichtsbarkeit nicht zweckmässig. Vermehrte negative Kompetenzstreitigkeiten zwischen Kantonen sowie zwischen Kantonen und der BA wären die Folge, was zu Verzögerungen führen würde und insgesamt der Effizienz der Rechtshilfe abträglich wäre.

Die EFK nimmt die Ablehnung zur Kenntnis.

4.2 Problem der Siegelung

Bei ihren Verfahrenshandlungen stützen sich die Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Kantone auf das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) sowie auf die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0). Die Bundesverwaltungsbehörden wenden das VwVG sowie das Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR, SR 313.0) an, wenn sie mit der Verfolgung und Ahndung von Taten im Bereich des Verwaltungsstrafrechts beauftragt sind. Als Spezialgesetz hat das IRSG Vorrang vor den anderen Gesetzen. So müssen die StA, die als Vollzugsbehörde für die Rechtshilfe handeln, regelmässig Bestimmungen der StPO auf Fragen anwenden, die im IRSG nicht geregelt sind oder wenn das IRSG direkt darauf Bezug nimmt, wie im Fall des Schutzes des Geheimbereichs (Art. 9 IRSG verweist auf die Art. 246-248 StPO). Gemäss diesen Artikeln kann der Inhaber der beschlagnahmten Dokumente für den Fall, dass eine Hausdurchsuchung angeordnet wird, diese mit Verweis auf Geheimhaltung verweigern und eine Siegelung verlangen, die auf Gesuch der StA von einem Gericht aufgehoben werden kann.

Problematisch ist, dass Art. 248 Abs. 1 StPO als solcher praktisch immer geltend gemacht werden kann. Er sieht Folgendes vor: «Aufzeichnungen und Gegenstände, die nach Angaben der Inhaberin oder des Inhabers wegen eines Aussage- oder Zeugnis-verweigerungsrechts oder aus anderen Gründen nicht durchsucht oder beschlagnahmt werden dürfen, sind zu versiegeln und dürfen von den Strafbehörden weder eingesehen noch verwendet werden.» Diese Siegelungen verursachen jedoch sowohl im nationalen Strafverfahren als auch in der Rechtshilfe wesentliche Verzögerungen. In den untersuchten Fällen wurden Verzögerungen von 2 bis 18 Monaten festgestellt, die direkt auf die Ver- und Entsiegelung zurückzuführen waren. Diese Fälle betrafen Ersuchen, die von dem für die Rechtshilfe zuständigen StA nicht parallel zu innerstaatlichen Strafuntersuchungen ausgeführt wurden.

Problematische Versiegelung (Abbildung 4)

Gegen U. W. besteht der Verdacht der Verletzung des deutschen Betäubungsmittelgesetzes, der Veruntreuung von Subventionen, des Betrugs und der Geldwäscherei, weshalb der ersuchende Staat ein Rechtshilfebegehren an eine Schweizer StA stellt. Diese soll heikle Hausdurchsuchungen durchführen, verfügt aber über wenig Erfahrung mit Rechtshilfe. Am 2. Dezember 2015 ordnet die ersuchte StA zwei Hausdurchsuchungen bei U. W. an, die am 17. und am 28. Dezember 2015 durch interkantonale Spezialeinheiten durchgeführt werden (die nach Drogen suchen und sich mit Zwang Zugang zum Ort verschaffen müssen). U. W. verlangt am 6. Januar 2016 eine Versiegelung und gleichzeitig eine einvernehmliche Entsiegelung anstelle einer Entsiegelung durch das Zwangsmassnahmengengericht (ZMG). Die StA heisst diesen Antrag gut. Eine Woche vor dem vereinbarten Treffen verweigert U. W. die einvernehmliche Entsiegelung. Am 8. Juni 2016 reicht die StA ein Gesuch um Entsiegelung beim ZMG ein. Mit Verfügung vom 30. September 2016 tritt das ZMG nicht auf das Gesuch ein. Es begründet diesen Entscheid damit, dass die Siegelung zeitnah an das Siegelungsgesuch erfolgen muss und das Entsiegelungsgesuch innert einer Frist von 20 Tagen nach der Versiegelung gestellt werden muss – im vorliegenden Fall waren sechs Monate verstrichen, womit das Gesuch unzulässig war. Zwischen dem Siegelungsgesuch von U. W. und dem Entscheid des ZMG verstrichen über neun Monate, was das Verfahren entsprechend verzögerte. Am 11. Oktober 2016 versucht die StA trotzdem, eine Schlussverfügung zu erlassen, um dem ersuchenden Staat die beschlagnahmten Schriftstücke herauszugeben. Diese Verfügung wird am 26. Mai 2017 durch das BStGer aufgehoben, womit die Akten versiegelt bleiben. Folglich konnte keine Rechtshilfe geleistet werden.

Die ZMG, die über die Entsiegelung durch kantonale Strafbehörden entscheiden, sind häufig überlastet. Damit sie über das Entsiegelungsgesuch entscheiden können, müssen sie eine Aktenausscheidung vornehmen. Dafür müssen sie umfangreiche Daten sichten. Der Richter muss für jedes einzelne Schriftstück entscheiden, ob es geheim ist. Er muss insbesondere bestimmen, ob es sich um eine typische Anwaltstätigkeit handelt und ob das entsprechende Schriftstück unter das Berufsgeheimnis fällt. Zudem können die Dokumente in einer Fremdsprache verfasst sein, die der Richter nicht versteht. In diesem Fall braucht es eine Übersetzung, was Kosten und eine weitere Verzögerung bedeutet.

Ein weiteres Problem: Selbst wenn der Richter des ZMG der Ansicht ist, dass nichts gegen eine Einsichtnahme der StA in die Schriftstücke spricht, muss die StA der betroffenen Person wiederum das rechtliche Gehör gewähren und eine begründete Schlussverfügung erlassen, die angefochten werden kann.

Beurteilung

Die Siegelungen wurden von den befragten Personen einhellig als problematisch erachtet, da sich damit das Verfahren aufgrund der ungenauen Formulierung in der StPO bremsen lässt, was häufig missbräuchlich geschieht. Hier sollten Anpassungen vorgenommen werden, um diese Verzögerungsmöglichkeiten einzuschränken. Eine wirksame Lösung würde darin bestehen, die Siegelungen in der Rechtshilfe so stark wie möglich zu beschränken, falls die für das Ersuchen zuständige StA nicht parallel ein innerstaatliches Verfahren führt. Dieser Aspekt ist in der Empfehlung 4 berücksichtigt.

4.3 Beschwerderecht wird häufig als Verzögerungstaktik missbraucht

Die Situation in der Schweiz aus historischer Sicht und im internationalen Vergleich

Die Schweiz gehört neben Luxemburg zu den wenigen Ländern mit einem spezifischen Beschwerderecht im Rechtshilfeverfahren.²³ In den übrigen Staaten kann die betroffene Person im Rahmen des Strafverfahrens, das der ersuchende Staat führt, Beschwerde einreichen, sie kann sich aber nicht gegen die Herausgabe von Beweismitteln über die internationale Rechtshilfe wehren. Dieses Beschwerderecht hängt historisch gesehen mit dem Bankgeheimnis zusammen. Denn bei der Einführung des IRSG 1981 gab es Bedenken, dass die Rechtshilfe von anderen Staaten missbräuchlich dazu verwendet werden könnte, das Bankgeheimnis zu umgehen, weshalb ein Beschwerderecht im Gesetz eingeführt wurde. Nach dem Inkrafttreten wurde kritisiert, es habe den gegenteiligen Effekt und würde die Verteidigung krimineller Interessen begünstigen.²⁴ Seither gab es mehrere Revisionen zur Beschneidung dieses Beschwerderechts. Mit der Revision von 1996 konnte das Rechtshilfeverfahren beschleunigt werden, insbesondere durch die Aufhebung der Möglichkeit, nacheinander die Eintretens- und die Schlussverfügungen anzufechten, sowie durch die Beschränkung der Rolle des BGer. Verzichtet wurde dagegen auf den Vorschlag des Bundesrats, für die Vollzugsbehörden eine Frist von neun Monaten bis zum Erlass ihres Entscheids einzuführen.

Die Rechtsweggarantie ist in der Bundesverfassung verankert (Art. 29a). Dieses Recht wird von vielen Parteien als unantastbar erachtet, was erklärt, weshalb es bisher nicht möglich war, im Rechtshilfeverfahren ganz auf ein Beschwerderecht zu verzichten.

Anwendung des Beschwerderechts

Beschwerde wird beim BStGer für lediglich 3 bis 4 % der Rechtshilfeersuchen eingereicht (250–300 Beschwerden pro Jahr, die rund 80 Ersuchen betreffen). Rund 7 % der Beschwerden werden gutgeheissen. Etwa ein Viertel der beim BStGer eingereichten Beschwerden werden ans BGer weitergezogen. Dieses tritt in rund 90 % der Fälle nicht auf die Beschwerde ein und heisst lediglich knapp 3 % der Beschwerden gut.²⁵

²³ Siehe Capus (2019), deren internationaler Vergleich zeigt, dass Belgien, die USA und Österreich kein solches Beschwerderecht kennen. In der Umfrage bei Eurojust bestätigte sich ebenfalls, dass dieses Beschwerderecht einzigartig ist.

²⁴ Zimmerman (2019), S. 180 ff.

²⁵ Es handelt sich hier um Grössenordnungen, da es mit den bereitgestellten Daten nicht möglich ist, genauere Werte zu berechnen.

Verzögerungen im Rechtshilfverfahren aufgrund des Beschwerderechts

Das Beschwerderecht verlängert die Verfahrensdauer um mehrere Monate. Den Parteien muss zuerst Zeit eingeräumt werden, um zu den angeordneten Massnahmen und zu den Beweismitteln, die mit der Schlussverfügung herausgegeben werden, Stellung nehmen zu können. Anschliessend kann während einer Frist von 30 Tagen Beschwerde beim BStGer eingereicht werden. Das BStGer kann den Fall erst prüfen, wenn ein Kostenvorschuss überwiesen wurde. Danach kann die Vollzugsbehörde Stellung zur Beschwerde nehmen, anschliessend kann die betroffene Partei eine Replik verfassen. Der Entscheid des BStGer kann schliesslich noch beim BGer angefochten werden. Abgesehen von den Beschwerdefristen sind alle anderen Fristen verlängerbar. Insgesamt verzögern diese Fristen das Verfahren um mindestens drei Monate – ohne Berücksichtigung der Zeit, welche die Gerichte benötigen, um den Fall zu prüfen und einen Entscheid zu fällen. Selbst wenn die Partei keine Beschwerde einreicht, muss die Behörde diese Frist abwarten, bevor sie dem ersuchenden Staat die Beweismittel übermitteln kann, womit sich die Bearbeitungsdauer in allen Fällen um 45 Tage verlängert.

Etappe	Dauer in Tagen
Stellungnahme der Betroffenen vor dem Erlass der Schlussverfügung durch die Vollzugsbehörde	ca. 15 Tage (ev. verlängerbar)
Beschwerdefrist beim BStGer	30 Tage
Kostenvorschuss	ca. 15 Tage (verlängerbar)
Antwort der Behörde	ca. 10 Tage (verlängerbar)
Allfällige Replik der betroffenen Partei	ca. 10 Tage (verlängerbar)
Beschwerdefrist beim BGer	10 Tage
Total	90 Tage (ohne Fristerstreckungen)

Tabelle 5: Gesetzlich vorgesehene Beschwerdefristen, damit insbesondere das gerichtliche Gehör gewährleistet ist. Quelle: Capus

Zeit kann auch verloren gehen, wenn eine Partei ihren Wohnsitz im Ausland hat. Denn die Beschwerdefrist beginnt erst zu laufen, wenn die betreffende Person tatsächlich Kenntnis von der Schlussverfügung nehmen konnte. Es ist jedoch nicht immer einfach, den Parteien einen Entscheid zur Kenntnis zu bringen. Bei Bankdokumenten ist dafür die Bank zuständig. Deshalb müssen zwischen der Mitteilung an die Bank und der Übergabe der Schlussverfügung an den Kunden ebenfalls einige Tage eingerechnet werden.

Eine Analyse der Urteile des BStGer zwischen 2016 bis 2018 zeigt, dass das Gericht für seine Entscheidfindung Zeit benötigt: durchschnittlich 60 Tage (Median) für unzulässige Beschwerden und 130 für zulässige Beschwerden.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Mediandauer, die das BStGer für den Eintretensentscheid und bei zulässigen Beschwerden für das Urteil benötigt. Aufgrund der heterogenen Daten (die auch schwierig erkennbare Beschwerden ans BGer beinhalten) musste eine Abgrenzung zwischen der Dauer des Verfahrens am BStGer und des Rechtswegs insgesamt vorgenommen werden. Die Verfahrensdauer beim BStGer entspricht der Anzahl Tage zwischen dem Eingang der Beschwerde und dem Entscheid. Zur Berechnung der Dauer des Rechtswegs insgesamt wurde der Zeitraum zwischen dem Datum des Entscheids der Vorinstanz (StA oder BJ) und dem Inkrafttreten des Entscheids des BStGer bzw. des BGer berechnet. Diese Beschwerdedauer beinhaltet somit die Beschwerdefrist von 10 Tagen nach dem Entscheid des BStGer, falls dieser nicht beim BGer angefochten wird.

In Tagen	Dauer BStGer	Dauer Rechtsweg	Unterschied BStGer – Rechtsweg
Zulässig	134 (N = 516)	190 (N = 470)	46 (2 Monate)
gutgeheissen	137 (N = 33)	196 (N = 27)	59 (2 Monate)
teilweise gutgeheissen	111 (N = 20)	244 (N = 17)	133 (4,5 Monate)
abgewiesen	134 (N = 463)	190 (N = 426)	46 (1,5 Monate)
Unzulässig	61 (N = 182)	97 (N = 170)	36 (1 Monate)

Tabelle 6: Bearbeitungsdauer (Median) durch das BStGer und durchschnittliche Dauer (Median) des Rechtswegs insgesamt, in Tagen. Quelle: EFK

Aus dieser Analyse geht hervor, dass die teilweise vom BStGer gutgeheissenen Beschwerden am heikelsten sind. Diese werden wahrscheinlich ans BGer weitergezogen und haben dort Aussicht auf Erfolg, was die Differenz von 4,5 Monaten zwischen den beiden Werten erklärt. Sie werden hingegen im Median schneller vom BStGer entschieden als die gutgeheissenen oder abgewiesenen Beschwerden. Dies ist damit zu erklären, dass die Gerichte die formellen Beschwerdegründe prioritär prüfen. Wenn formelle Mängel festgestellt werden (zum Beispiel, dass der Sachverhalt im Ersuchen nicht ausführlich genug beschrieben ist), dann prüft das Gericht die übrigen Beschwerdegründe nicht, und der Entscheid geht aufgrund des Grundsatzes, dass die Mittel möglichst sparsam eingesetzt werden sollen, zurück an die Vollzugsbehörde. Die Behörde muss dann den festgestellten Mangel beheben und die Schlussverfügung korrigieren. Wenn das rechtliche Gehör nicht gewährt wurde, wird das Gericht versuchen, diesen Verstoß im Rahmen des Beschwerdeverfahrens im Schriftverkehr zu beseitigen und die Beschwerde abweisen, da das rechtliche Gehör schliesslich gewährt wurde. Falls das Verhältnismässigkeitsprinzip verletzt wurde oder Mängel im ausländischen Verfahren bestehen, müssen substantiellere Änderungen vorgenommen werden. Zum Beispiel können gewisse Beweismittel nicht an den ersuchenden Staat übermittelt werden, oder es werden Garantien von diesem Staat verlangt, um sicherzustellen, dass die Rechte der Betroffenen gewährleistet werden.

Wirkung des Beschwerdeverfahrens

Selbst in den 7 % der gutgeheissenen Beschwerden haben nur wenige Entscheide eine «materielle» Wirkung, d. h. die Rechtshilfe wird im Allgemeinen nach der Behebung des Mangels doch noch gewährt. Bei einer detaillierten Analyse von 30 gutgeheissenen Beschwerden hat die EFK nur wenige Fälle identifiziert, bei denen nicht alle Beweismittel herausgegeben oder bei denen Garantien verlangt wurden.²⁶ In zwei Fällen wurde die neue Schlussverfügung angefochten. Obwohl die Beschwerden vom BStGer abgewiesen wurden, konnte dadurch die Dauer des Rechtshilfeverfahrens in der Schweiz wesentlich verzögert werden.

Zudem werden die vom BStGer abgewiesenen Beschwerden mit hoher Wahrscheinlichkeit auch vom BGer abgewiesen. Weil die Parteien nicht daran gehindert werden können, Beschwerde einzureichen, selbst wenn von vornherein klar ist, dass diese unzulässig ist,

²⁶ Dreissig gutgeheissene Beschwerden zwischen 2016 und 2018, von denen es bei lediglich 15 möglich war, die Schlussverfügung der Vollzugsbehörde zu identifizieren und die Verfügungen vor bzw. nach der Gutheissung der Beschwerde durch das BStGer zu vergleichen. Von diesen 15 Beschwerden wurde bei lediglich 6 eine substantielle Änderung vorgenommen. Dies entspricht weniger als 1 % der 771 Beschwerden, die zwischen 2016 und 2018 eingereicht wurden.

liegt somit ein weiterer Monat zwischen einer vom BStGer als unzulässig erachteten Beschwerde und der Gesamtdauer des Beschwerdeverfahrens.

In Anhang 6 ist ein Beschwerdeverfahren grafisch dargestellt – mit Angabe der Verzögerungen durch die einzelnen Etappen und der analysierten Daten.

Anteil Verzögerungen durch nicht in Anspruch genommenes Beschwerdeverfahren

Die Analyse der 235 Fälle hat ergeben, dass gewisse StA beim BJ nachfragen, ob es auf sein Beschwerderecht verzichtet, wenn die betroffene Person ihren Wohnsitz nicht in der Schweiz hat oder keine Person durch das Ersuchen betroffen ist, wohlwissend, dass das rechtliche Gehör nicht ausgeübt werden kann.²⁷ Die StA vermeiden damit, dass sie die Frist von 30 Tagen abwarten müssen. Andere StA dagegen warten diese Frist einfach ab. Die Praxis ist in diesem Punkt unterschiedlich. Das BJ kennt die Gründe für diese uneinheitliche Praxis nicht und scheint auch nicht auf die Möglichkeit hinzuweisen, dass auf diese Weise ein Monat Zeit gewonnen werden kann. Es wäre deshalb sinnvoll, diese Praxis zu fördern.

Umgekehrte Logik

Gewisse Ersuchen sind als Bagatellfälle einzustufen und sollten automatisch vereinfacht durchgeführt werden können. Ohne die Zustimmung der Betroffenen dauert es mindestens einen zusätzlichen Monat bis zum Abschluss des Falls. Gemäss Artikel 4 IRSG und aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips ist es sogar möglich, in Bagatellfällen keine Rechtshilfe zu gewähren.²⁸ Sollte den StA empfohlen werden, nicht übereifrig zu sein und häufiger Artikel 4 IRSG geltend zu machen, wenn dies möglich ist?

Eine andere Massnahme hätte eine wesentlich grössere Wirkung: eine umgekehrte Logik für die Zustimmung. Beim Prinzip der Einsprache erfolgt die Ausführung grundsätzlich vereinfacht. Die Parteien werden über die bevorstehende Übermittlung der Akten informiert und erhalten eine Frist von zehn Tagen, um Einsprache gegen die Übermittlung zu erheben. Ohne Einsprache erfolgt die Beweisübermittlung im vereinfachten Verfahren.

Diese Praxis wurde bis 1997 bei der Zusammenarbeit mit den USA angewendet. Bei der Revision des IRSG wollte der Gesetzgeber die Praxis auf Bundesebene vereinheitlichen, sodass die vereinfachte Ausführung im Gesetz zum Staatsvertrag mit den USA eingeführt wurde (Art. 12a BG-RVUS). Die Praxis existierte bereits, musste aber nicht so genannt werden, weil die Schriftstücke grundsätzlich übermittelt wurden (Art. 13 Abs. 3 BG-RVUS von 1977), weshalb es kein «ordentliches» Verfahren gab. Eine formelle Schlussverfügung wurde nur bei einer expliziten Einsprache der betroffenen Parteien erlassen. Diese explizite Einsprache war erforderlich, wenn das Ersuchen den Geheimbereich betraf.

Dieses System funktionierte zur Zufriedenheit der Beteiligten, was aus der Botschaft des Bundesrats vom 29. März 1995 hervorgeht.²⁹ Der Gesetzgeber wollte das BG-RVUS nicht grundlegend ändern, genau dies hat er jedoch mit der Änderung dieser Bestimmung getan.

²⁷ Art. 80m IRSG; Art. 9 IRSV.

²⁸ Artikel 4 IRSG kommt nicht zur Anwendung, wenn das EUeR oder ein bilateraler Vertrag, der diese Bestimmung nicht vorsieht, anwendbar ist.

²⁹ Botschaft betreffend die Revision des Rechtshilfegesetzes und des Bundesgesetzes zum Staatsvertrag mit den USA über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen sowie den Bundesbeschluss über einen Vorbehalt zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen.

Die Bestimmung des BG-RVUS hätte ins IRSG übernommen werden sollen und nicht umgekehrt. Denn im ordentlichen Verfahren geht viel Zeit verloren. Wenn die Schweiz pro Jahr rund 2000 Ersuchen erhält, in rund der Hälfte der Fälle eine vereinfachte Ausführung erfolgt und in 96 % der Fälle keine Beschwerde eingereicht wird, bedeutet dies, dass durch die Einhaltung der nicht genutzten Beschwerdefrist jedes Jahr 19 200 Tage «verloren» gehen.³⁰ Dieser Wert ergibt sich, wenn nicht von 30, sondern von 20 Wartetagen ausgegangen wird, da beim System der Einsprache immer noch eine Frist von ca. zehn Tagen zum Erheben der Einsprache eingeräumt werden müsste.³¹

Zeitverlust durch Formalismus (Abbildung 5)

Ein in der Schweiz wohnhaftes Ehepaar reist nach Neuseeland. Nach einem Streit tötet der Ehemann seine Frau. Die neuseeländischen Justizbehörden fordern internationale Rechtshilfe an. Sie beantragen Informationen über die Bankbeziehungen des Paares, eine Hausdurchsuchung in ihrer Wohnung und rund vierzig Einvernahmen. Die elektronischen Daten werden erfasst und gesichert, bevor sie analysiert werden können. Komplexer wird der Fall dadurch, dass der ersuchende Staat weit entfernt ist und das Land ein Common-Law-Rechtssystem hat, das mit dem Schweizer System schwierig zu vereinbaren ist. Der Beschuldigte befindet sich jedoch in Haft, weshalb das Verfahren dringlich ist. Weil das Opfer verstorben und der Beschuldigte im Gefängnis ist, erhält nur das BJ eine Kopie der Schlussverfügungen. Dies bedeutet, dass der Beschuldigte nicht die Möglichkeit hat, sein Recht auf Teilnahme am Verfahren auszuüben, obwohl die Beschwerdefrist formell eingehalten wurde. Um Zeit zu gewinnen und die Vollzugsdokumente vorbereiten zu können, fragt die Vollzugsbehörde – wie dies StA in solchen Fällen häufig tun – bei der Aufsichtsbehörde (BJ) nach, ob diese auf eine Beschwerde gegen die Schlussverfügung verzichtet. Genau einen Monat nach der Erstellung der letzten der zehn Teilschlussverfügungen übermittelt die ersuchte StA dem BJ die Vollzugsakten sowie die Beweismittel, die dem ersuchenden Staat weiterzuleiten sind. Falls einer vereinfachten Ausführung (Art. 80c IRSG) zugestimmt worden wäre, hätten die Akten einen Monat früher übermittelt werden können – wovon sowohl der ersuchende als auch der ersuchte Staat und der Beschuldigte profitiert hätten.

Beurteilung

Auch wenn die Schweiz international eine Ausnahme bildet und die in der Rechtshilfe eingeführten Schutzmechanismen aus einer Zeit stammen, als das Bankgeheimnis noch die Norm war, scheint es für den Richter schwierig, die in der Verfassung verankerte Rechtsweggarantie anzutasten. Dieses Recht hat jedoch seinen Preis: Es verlangsamt das Verfahren um durchschnittlich drei bis sechs Monate. Selbst wenn keine Beschwerde eingereicht wird, wie dies in der überwiegenden Mehrheit der Ersuchen der Fall ist, verursacht das Rechtsmittel an sich eine Verzögerung von mindestens einem Monat.

Die effizienteste Massnahme wäre, ganz auf einen Rechtsweg zu verzichten. Dabei handelt es sich jedoch um eine politische Entscheidung, die eine Interessenabwägung erfordert. Die EFK verzichtet deshalb auf eine solche Empfehlung, ist aber trotzdem der Ansicht, dass mit der Einführung des Einspracheprinzips als Standardverfahren eine Verbesserung möglich ist. Damit liesse sich das Verfahren substanziell beschleunigen, da Latenzzeiten durch die

³⁰ 96 % von 1000 Ersuchen = 960 * 20 Tage Frist = 19 200.

³¹ Diese Frist wird gemäss Rechtsprechung (BStGer RR.2011.225) als ausreichend erachtet, damit der Inhaber der Schriftstücke den Kunden informieren und dieser Einsprache erheben kann.

zumeist nicht genutzten Beschwerdefristen entfallen würden. Dieser Aspekt ist Bestandteil der Empfehlung 4, wonach das IRSG revidiert werden sollte.

4.4 IT-Defizit

Mangelnde Digitalisierung

Schriftverkehr ist nach wie vor die Norm, selbst zwischen Schweizer Behörden. Dies überrascht, da auf Bundesebene die Möglichkeit besteht, verschlüsselte E-Mails zu verschicken. Ein Teil der Kommunikation erfolgt bereits per E-Mail, insbesondere wenn die kantonalen StA das BJ über einen dringenden Fall informieren: Sie übermitteln eine Kopie des Ersuchens per E-Mail, doch das Exemplar auf Papier muss ebenfalls zugeschickt werden, und erst dieses ist rechtsverbindlich.

Es liegt auf der Hand, dass die Digitalisierung eine Herausforderung darstellt und dass ein Amt wie das BJ seine Prozesse überarbeiten müssen, um die Sicherheit der elektronischen Daten und den zentralen Eingang der Akten zu gewährleisten und ein offizielles Eingangsdatum bestimmen zu können.

Doch dies spart auch Zeit und Ressourcen. Heute gelangt das Papierdokument per Post an die verantwortliche Stelle (die Dossierverwaltung), die dieses abstempelt, das Dokument einscann und einen neuen Fall im elektronischen Fallführungssystem (TROVA) eröffnet. Die Papierdokumente werden anschliessend archiviert. Dies erfordert physische Ressourcen (Scanner, Archive) und Personal. Durch eine Digitalisierung könnten die physischen Ressourcen eingespart werden. Die EFK hat keine Schätzung zu diesem Sparpotenzial vorgenommen.

Im Falle einer Kommunikation im direkten Verkehr werden mindestens zweimal Akten per Post zwischen der Vollzugsbehörde und dem BJ verschickt: die Eintretensverfügung mit dem Ersuchen sowie die Schlussverfügung mit den zu übermittelnden Akten.

Das BJ sollte sich auch für eine verstärkte Digitalisierung des Schriftverkehrs mit dem Ausland einsetzen. Gemäss einer befragten StA wird nur ein äusserst geringer Teil der Ersuchen in elektronischer Form zugestellt (unter anderem aus Grossbritannien).

Beurteilung

Der Schriftverkehr per Post ist in der Rechtshilfe nach wie vor die Regel, was einen substanziellen finanziellen und zeitlichen Aufwand bedeutet. Es liegt im Interesse der betroffenen Behörden, die Digitalisierung im Rahmen der Rechtshilfe zu fördern, wie dies in anderen Rechtsbereichen auch der Fall ist. Die Digitalisierung des Rechtshilfeverfahrens in der Schweiz muss ernsthaft vorangetrieben werden, um so dem gesetzlich verankerten Sorgfaltsgrundsatz bestmöglich nachzukommen. Das BJ ist sich dessen bewusst und bemüht sich darum. Es muss jedoch umsichtig vorgehen, da die im Rahmen der Rechtshilfe übermittelten Beweismittel so gesammelt werden müssen, dass sie im Strafverfahren des ersuchenden Staates verwendet werden dürfen.

5 Aktive Rechtshilfe

Die Schweiz ist in der Strafverfolgung auf die Zusammenarbeit mit anderen Staaten angewiesen. Bei einem Verdacht auf Geldwäscherei, zum Beispiel nach einer Meldung der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS), eröffnet eine StA ein Strafverfahren und untersucht den Fall, um zu beweisen, dass das in der Schweiz hinterlegte Geld aus strafbaren Handlungen stammt, damit die Täter verfolgt werden können. Diese Straftaten werden jedoch mehrheitlich im Ausland begangen. Die Rechtshilfe ist dann zentral, damit die Untersuchung erfolgreich zu Ende geführt werden kann. Wenn Fortschritte schwierig zu erzielen sind, weil sich ein zu grosser Teil der Beweismittel im Ausland befindet, kann es sinnvoll sein, die Strafuntersuchung dem betreffenden Staat zu übertragen (Art. 88 IRSG). Die unaufgeforderte Übermittlung (Art. 67a IRSG) dient auch dazu, den Staat darüber zu informieren, dass sich Beweismittel in der Schweiz befinden, sodass dieser ein Rechtshilfeersuchen stellt.

5.1 Die Bedeutung von Erfahrung in der aktiven Rechtshilfe wichtig

Die Schweizer StA wenden sich an die zuständigen Behörden im Ausland, wenn sich die Beweismittel, die sie benötigen, im Ausland befinden. Massgebend für die Übermittlungswege sind dieselben Regeln wie bei der passiven Rechtshilfe: Der direkte Verkehr ist möglich für die meisten Staaten, die das ZPII zum EUeR ratifiziert haben, für die anderen Staaten hingegen müssen die StA über das BJ gehen.

Auch hier bestehen Unterschiede hinsichtlich der Erfahrung und Organisation. StA mit einer spezialisierten Einheit können ihren Kollegen Unterstützung bieten. Denn in allen besuchten StA gilt: Die Staatsanwälte, die für das nationale Strafverfahren zuständig sind, verfassen das Rechtshilfeersuchen ans Ausland. Denn zum Formulieren des Sachverhalts ist es unabdingbar, den Fall zu kennen. Die auf Rechtshilfe spezialisierten Staatsanwälte können dann zum Beispiel über administrative Aspekte, den zu wählenden Übermittlungsweg, die (nicht) vorhandenen Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit mit bestimmten Staaten oder die beim BJ verfügbaren Ressourcen informieren. Falls keine spezialisierten oder erfahrenen Staatsanwälte vorhanden sind, ist die Gefahr von formellen Fehlern grösser, was dazu führen kann, dass das Ausland keine Rechtshilfe leistet.

Aktive Rechtshilfe. Eine Herausforderung für eine weniger versierte StA (Abbildung 6)

Bei einer Routinekontrolle wird ein deutscher Staatsangehöriger aufgegriffen, der einen Personenwagen mit Diplomatenkennzeichen fährt, die illegal von einem Beamten des internationalen Genf erworben wurden, und einen gefälschten Diplomatenpass vorweist. Eine Strafuntersuchung wegen Korruption, Fälschung von Identitätskarten und widerrechtlicher Verwendung von Diplomatschildern wird eröffnet. Eine StA mit wenig Erfahrung in Rechtshilfe formuliert ein Ersuchen und übermittelt dieses ans BJ, damit es das Ersuchen an die zuständige deutsche Behörde übermittelt. Das Ersuchen verlangt im Wesentlichen eine Einvernahme der Person – ohne weitere Präzisierungen. Das BJ interveniert und weist die StA darauf hin, dass die deutschen Behörden vom Grundsatz ausgehen, dass eine polizeiliche Befragung ausreicht, es sei denn die StA wird ausdrücklich gebeten, diese durchzuführen, und dass im Fall eines unbegründeten Nichterscheins ein Ersuchen gestellt wird. Das BJ erklärt der ersuchenden StA, dass die ersuchte Behörde ohne

Präzisierung die betreffende Person lediglich fragen wird, ob sie freiwillig erscheinen und aussagen will. Wenn die Person dies ablehnt – selbst ohne Angabe von Gründen – wird keine Befragung durchgeführt. Solche Informationen kann nur eine Person der ersuchenden StA weitergeben, die Erfahrung mit Rechtshilfe hat. Hätte die StA das Ersuchen im direkten Verkehr zugestellt und das BJ nicht eingegriffen, wäre die gewährte Rechtshilfe weniger hilfreich gewesen.

5.2 Die Rechtshilfe funktioniert gut mit bestimmten europäischen Ländern

Im Grossen und Ganzen funktioniert die Rechtshilfe gut mit den Nachbarn der Schweiz, wenn auch mit gewissen Unterschieden. Mit Deutschland, Österreich und Liechtenstein ist dies der Fall. Mit Frankreich wird die Zusammenarbeit mit zunehmendem Abstand von der Grenze schwieriger. Als Beispiel wurde eine französische StA in einer Randregion genannt, die technisch nicht die Möglichkeit hatte, Auslandsanrufe zu tätigen. Personalmangel und eine sehr bürokratische Struktur dürften für sehr lange Antwortzeiten verantwortlich sein. In Italien beispielsweise arbeiten die verschiedenen Gerichtsbarkeiten nicht miteinander zusammen. Wenn eine Zustellung an eine Person aus Versehen an die falsche Gerichtsbarkeit geschickt wird, geht die Sendung an die zentrale StA zurück, und es können selbst durch diese eigentlich sehr einfache Massnahme Monate verloren gehen. Für komplexere Ersuchen ist es besser, einen direkten Kontakt zu haben. Dadurch lässt sich das Ganze beschleunigen. Die Rechtshilfe funktioniert auch sehr gut mit Luxemburg, Schweden sowie den baltischen und den osteuropäischen Ländern.

5.3 Schwierigkeiten mit den englischsprachigen und weiteren Staaten

Hingegen ist Rechtshilfe von Staaten mit einem anderen Rechtssystem schwierig zu erhalten. Gewisse Bestimmungen sind einfach unvereinbar. In den rund 40 englischsprachigen Ländern mit Common-Law-System muss eine Beschlagnahme durch einen Richter angeordnet werden, während sie in der Schweiz durch eine StA erfolgen kann. Die ersuchten englischsprachigen Länder können somit auf Ersuchen der Schweiz keine Beschlagnahme anordnen, während dies umgekehrt möglich ist. Somit besteht kein Gegenrecht, obwohl dies ein Grundsatz der Rechtshilfe ist (Art. 8 IRSG). Es sollten Entsprechungen zwischen den Common-Law- und den Civil-Law-Systemen gefunden werden, da diese Probleme immer wieder auftreten. Das BJ hat versucht, die Zusammenarbeit zu erleichtern, indem es in einem Schreiben an die britischen Behörden die Funktion der StA erklärte. Es wird sich zeigen, ob dies Früchte trägt.

Mit anderen Staaten ist die Rechtshilfe etwas unberechenbarer. In gewissen Fällen wird sie problemlos gewährt, in anderen plötzlich politisch blockiert. So werden besser separate Ersuchen für Bankdokumente bzw. die Blockierung der Gelder bei einem Nicht-EU-Land gestellt, da dieser Staat häufig Garantien verlangt, wenn die beschlagnahmten Vermögenswerte an Wert verlieren, was die Schweizer StA nicht gewähren können. Deshalb ist es besser, separat um die beiden Verfahrensbestandteile zu ersuchen, damit zumindest ein Teil durchgeführt wird.

5.4 Schwierige Anwendung des Übereinkommens über Cyberkriminalität

Bei Betrugsfällen oder Bedrohungen im Internet ist ein Rechtshilfeersuchen ans Ausland erforderlich, weil die Daten auf einem Server im Ausland gespeichert sind oder das Verbrechen von einer ausländischen IP-Adresse aus begangen wurde. Die USA erhalten enorm viele Ersuchen, da die grössten Anbieter von Internetleistungen auf ihrem Hoheitsgebiet angesiedelt sind. Rechtshilfe zu erhalten ist somit schwierig. Nur wenn Beschimpfungen zum Beispiel eine rassistische Komponente beinhalten, besteht eine Chance, dass die Rechtshilfe gewährt wird. Noch komplizierter ist die Situation, wenn die Verbrechen im Zusammenhang mit Google stehen: Das Unternehmen hat seinen Sitz in Irland, ein Staat, der das Übereinkommen über Cyberkriminalität nicht unterzeichnet hat.

Dieses Übereinkommen³² ist der erste internationale Vertrag, der Straftaten betrifft, die via Internet und andere IT-Netze begangen werden, insbesondere Verletzungen gegen die Urheberrechte, IT-Betrugsfälle, Kinderpornografie sowie Verstösse gegen die Netzwerksicherheit. Er ist 2012 in der Schweiz in Kraft getreten. Gemäss Art. 32 Bst. b des Übereinkommens «darf eine Vertragspartei ohne die Genehmigung einer anderen Vertragspartei [...] auf gespeicherte Computerdaten, die sich im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei befinden, mittels eines Computersystems in ihrem Hoheitsgebiet zugreifen oder diese Daten empfangen, wenn sie die rechtmässige und freiwillige Zustimmung der Person einholt, die rechtmässig befugt ist, die Daten mittels dieses Computersystems an sie weiterzugeben.» Somit wäre anzunehmen, dass eine StA direkt von einem Unternehmen verlangen kann, dass es die für ihre Untersuchung notwendigen Daten liefert, ohne Rechtshilfe in Anspruch nehmen zu müssen, vorausgesetzt die Person im Ausland hat ihre Zustimmung gegeben. Das Bundesgericht hat sich jedoch gegen diese Praxis ausgesprochen.³³ Mit dem 2018 in den USA verabschiedeten *Cloud Act* sollte sich die Situation verbessern. Die Schweiz muss jedoch im Vorfeld ein *Executive agreement* mit den US-Behörden unterzeichnen, um Anträge direkt und ohne Umweg über die Rechtshilfe an die Anbieter von Internetleistungen stellen zu können. Dies kann jedoch erst nach einer politischen Interessenabwägung erfolgen.

Eine weitere Schwierigkeit betrifft die Aufbewahrungsfrist für digitale Daten. Während die Banken verpflichtet sind, Unterlagen zu Bankkonten zehn Jahre lang aufzubewahren, beträgt diese Frist für elektronische Daten in der Schweiz lediglich sechs Monate. In Italien beträgt die Frist ein Jahr und dürfte verdoppelt werden, in Deutschland lediglich 72 Stunden, was jede Inanspruchnahme von Rechtshilfe ausschliesst. In den USA variiert dies von einem Leistungserbringer zum anderen.

5.5 Bearbeitungsdauer von Schweizer Ersuchen

Es bestehen wie erwähnt externe Faktoren, die von den StA nicht beeinflusst werden können. Die StA müssen abschätzen, ob es sich lohnt, ein Rechtshilfeersuchen zu stellen, und wie gut die Aussichten sind, die benötigte Unterstützung zu erhalten. Der vom BJ veröffentlichte Rechtshilfeführer ist dabei sehr nützlich. Er liefert Angaben dazu, ob die

³² SR 0.311.43.

³³ BGE 141 IV 108.

Rechtshilfe schwierig, unmöglich oder sehr kostspielig ist und wie lange die Bearbeitung etwa dauert. Diese Schätzung beruht auf der Erfahrung und den Daten, die dem BJ zur Verfügung stehen. Das Amt hat von der StA Zürich Daten zum direkten Verkehr erhalten und hat diese im laufenden Jahr aktualisiert. Die zeitliche Bandbreite ist häufig sehr gross. Die Rechtshilfe an die Schweiz wird im Durchschnitt innerhalb von 154 Tagen geleistet.³⁴

Die nachfolgende Tabelle vergleicht die Bearbeitungsdauer für die Ersuchen durch die Schweiz und durch die Länder, mit denen sie am häufigsten zusammenarbeitet. Daraus geht hervor, dass die Schweiz in zehn von fünfzehn Fällen langsamer ist. Beim diesem Vergleich ist allerdings Vorsicht geboten, da er nichts über die Komplexität der Fälle aussagt.

Länder (+ Anzahl Ersuchen passive Rechtshilfe im Jahresdurchschnitt)	Dauer der Rechtshilfe (Anzahl Tage – Median)	
	Von der Schweiz ausgeführte Rechtshilfe (passive Rechtshilfe)	Vom Ausland ausgeführte Rechtshilfe (aktive Rechtshilfe)
Deutschland (400)	77	58
England (30)	307	275
Österreich (80)	53	85
Belgien (30)	286	121
Spanien (55)	118	131
USA (20)	437	160
Frankreich (110)	87	49
Italien (70)	146	182
Liechtenstein (40)	90	40
Niederlande (40)	187	99
Polen (35)	140	94
Portugal (65)	105	113
Tschech. Republik (25)	145	116
Russland (15)	475	209
Türkei (85)	140	148

Tabelle 7: Durchschnittliche Bearbeitungsdauer (Median) für Ersuchen durch die Schweiz, Bearbeitungsdauer (Median) durch Partnerländer und Anzahl der bei Schweizer Behörden eingegangenen Ersuchen im Jahresdurchschnitt. Rot: Längere Bearbeitungsdauer als die der ausländischen Partner. Quelle: EFK und BJ (Rechtshilfeführer, für die aktive Rechtshilfe)

Beurteilung

Die aktive Rechtshilfe ist auch für ein wirksames schweizerisches Strafverfolgungsverfahren und für den Ruf der Schweiz wichtig. Denn die Beweismittel befinden sich in Geldwäschereifällen häufig im Ausland, dort wo die Vortat begangen wurde. Problematisch ist, dass es immer wieder zu Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit mit Staaten kommt, die ein mit der Schweizer Gesetzgebung kaum kompatibles oder ein instabiles Rechtssystem haben, und dadurch weniger Verurteilungen erfolgen. Deshalb ist es wichtig, dass das BJ alles daransetzt, Hindernisse für eine Zusammenarbeit aus dem Weg zu räumen.

³⁴ Quelle: BJ. Medianwert aller Länder, N: 4753, 2007 bis 2019.

Die EFK ist sich bewusst, dass es kompliziert ist, multilaterale Vereinbarungen zu ändern, und begrüsst daher die Bemühungen des BJ, das gegenseitige Verständnis zwischen den britischen und den schweizerischen Instanzen zu fördern (Kap. 5.3).

Cyberkriminalität kennt keine Grenzen und macht einen immer grösseren Anteil der internationalen Rechtshilfe aus (2017 betrafen 5,6 % der passiven Rechtshilfe Cyberdelikte, gegenüber weniger als 1 % im Jahr 2008). Es stellen sich jedoch spezifische Herausforderungen. Die Reaktionszeit ist aufgrund der Fristen für die Datenspeicherung in diesem Bereich noch entscheidender, gewisse Normen sind jedoch schwierig anzuwenden, was ein rasches Handeln verunmöglicht. Das BJ könnte den Rechtshilfeführer mit der Aufbewahrungsdauer der elektronischen Daten ergänzen, wenn diese gesetzlich festgelegt ist. Dies wäre für StA hilfreich, wenn sie sich fragen, ob es sich lohnt, ein Ersuchen ans Ausland zu stellen.

6 Aufsicht durch das BJ

6.1 Die Aufsicht beruht auf unzureichendem Controlling

Gesetz und Verordnung enthalten nur wenige Angaben zur Aufsicht über die Rechtshilfe durch das BJ. In den Art. 11a, 17a und 25 IRSG sind gewisse Grundsätze festgelegt, beispielsweise die rasche Erledigung und die Befugnis des BJ, sich bei den Vollzugsbehörden über den Stand der Bearbeitung von Ersuchen zu informieren und deren Verfügungen bei Bedarf anzufechten.

2012 hat das Bundesamt ein Aufsichtskonzept verfasst.³⁵ Das Konzept enthält keine eigentliche Risikoanalyse, obwohl einige Risiken erwähnt werden. Es sind Ziele aufgeführt, unter anderem eine rasche und vollständige Bearbeitung der Ersuchen sowie die Nutzung der von der Schweiz gelieferten Beweismittel, klar bezifferte Ziele fehlen jedoch. Es geht darum, Fälle zu prüfen, die nicht innerhalb von acht Monaten bearbeitet wurden. Dieser Wert basiert auf der durchschnittlichen Bearbeitungsdauer der Ersuchen, die zwischen fünfeinhalb und sechs Monaten beträgt und implizit eine für das BJ akzeptable Dauer darstellt.

Für die Qualitätskontrolle strebt das BJ eine korrekte, einheitliche Anwendung des Rechts und eine «Unité de doctrine» an. Es kann bei wiederholten Verfehlungen intervenieren und Beschwerde erheben, insbesondere im Fall von Fehlern, Abweichungen gegenüber der Rechtsprechung, wenn ein Gerichtsentscheid gewünscht wird oder aus politischen Gründen. Hingegen fehlen genaue Angaben dazu, wann gehandelt werden soll. Dieser Entscheid erfolgt fallweise.

Die Aufsicht beruht auf drei Säulen

Die erste Säule dient der Prävention und legt den Fokus auf interne, vor allem aber auf externe Informationen an die Behörden, die für die Ausführung der Rechtshilfe zuständig sind. Konkret geht es darum, die StA bei Fragen zu ein- oder ausgehenden Ersuchen Auskunft zu erteilen, entweder durch direkten Kontakt oder durch Informationen auf der Webseite des BJ. Dieses organisiert auch eine Jahreskonferenz und bilaterale Treffen mit den Vollzugsbehörden.

Die zweite Säule betrifft die Durchführung und konzentriert sich auf die Kontrolle, also die Aufsicht über den Stand der laufenden Verfahren bei den Vollzugsbehörden. Hier sind Kriterien notwendig, um zu bestimmen, welche Fälle überwacht werden müssen. 2013 wurde entschieden, in gewissen Fällen verstärkte Kontrollen durchzuführen: wenn das Ersuchen eine Inhaftierung und/oder dringliche Massnahmen betrifft, wenn ein erheblicher Koordinationsbedarf zwischen den verschiedenen Strafverfolgungsbehörden in der Schweiz und/oder im Ausland erforderlich ist oder wenn das Ersuchen ein breites Echo in den Medien stossen würde, insbesondere bei PEP. Falls ein Ersuchen zu langsam bearbeitet wird, verfügt das BJ über mehrere Massnahmen von der einfachen Nachfrage über Beratung und Intervention bei den Vollzugsbehörden mit Fristsetzungen bis hin zur Beschwerde wegen Rechtsverweigerung. Die einschneidendste Massnahme besteht darin,

³⁵ Aufsichtskonzept des Bundesamtes für Justiz (BJ) im Bereich der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen, 10. Dezember 2012.

der säumigen Vollzugsbehörde den Fall zu entziehen. Im Allgemeinen handelt das BJ vor allem durch Beratung und Aufklärung. Einschneidendere Massnahmen werden selten angewendet. Faktisch ist die Übernahme des Verfahrens durch das BJ nicht praktikabel. In der aktuellen Konstellation wäre das BJ ohnehin bei der Umsetzung seiner Entscheide auf die sanktionierte Behörde angewiesen, was für die Anwendung dieser Aufsichtsmassnahme schwierig ist. Das BJ strebt eine gute Zusammenarbeit mit den Behörden an, auf die es angewiesen ist, und kann deshalb nicht allzu streng sein.

Die dritte, repressive Säule betrifft die materielle Richtigkeit der Entscheide in diesem Bereich. Es gibt nur einen bekannten Fall mit einer Beschwerde wegen Rechtsverweigerung,³⁶ und das BJ hat lediglich ein- oder zweimal gegen den Entscheid einer Behörde beim BStGer Beschwerde erhoben, und dies aus anderen Gründen. Es muss ein Gleichgewicht zwischen der zweiten Säule (rasche Ausführung der Ersuchen) und der dritten Säule (korrekte und einheitliche Anwendung der Rechtshilfe) gefunden werden.

2014 stärkte das BJ das interne Alarmsystem, um eine bessere Fallüberwachung zu gewährleisten. Es wurde eine interne Weisung mit Checkliste herausgegeben, anhand derer zu bestimmen ist, ob eine Übergabe an eine höhere Stelle notwendig ist. Eine weitere Checkliste wurde mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) erstellt, um Kriterien für besonders heikle Fälle – meistens PEP – zu definieren, einen möglichen Imageschaden der Schweiz zu erkennen und die bilateralen Interessen des Bundes festzulegen. Das BJ ist angewiesen, beim Vorliegen dieser Kriterien möglichst schnell die Abteilung für Völkerrecht des EDA zu informieren, um die Risiken zu begrenzen.

Controlling beschränkt sich auf Dossierverwaltung

Das Controlling erfolgt vierteljährlich. An einem bestimmten Datum teilen die beiden «Rechtshilfe»-Bereiche mit, wie viele Fälle aus welchen Gründen in Verzug sind, und die grösseren Fälle werden in der Direktionssitzung besprochen. Ein Controlling erfolgt bei den Fällen, die in die Zuständigkeit des BJ fallen, und bei den Ersuchen, die über das BJ laufen. Für diese Fälle wird ein Ampelsystem aktiviert. Die Ampeln funktionieren nach im Voraus festgelegten Fristen: Für die Eintretensverfügung wird nach vier Monaten eine gelbe Ampel und nach acht Monaten eine rote Ampel ausgelöst; für die Ausführung des Ersuchens eine gelbe Ampel nach acht und eine rote nach 16 Monaten. Diese Fristen scheinen übermässig grosszügig und wenig einleuchtend. Gemäss Zimmermann (2019: S. 250) sollte das BJ bei den Behörden nachfragen, wenn es nach zwei Monaten noch nichts über das Eintreten und nach sechs Monaten keine Neuigkeiten über die Ausführung gehört hat. Die einzelnen Rechtshilfefälle sind jedoch so verschieden, dass eine gewisse Flexibilität notwendig ist.

Das aktuelle Ampelsystem ist hingegen nicht flexibel, es ist nicht möglich, die Ampeln je nach Wichtigkeit oder politischer Sensibilität eines Falls zu ändern. Zwar gibt es den Schlüsselbegriff «prioritär», dieser hat jedoch keinen Einfluss auf das Ampelsystem, ebenso wenig die Dringlichkeit eines Ersuchens. Auch die Zwischentappen können nicht in einem Ampelsystem berücksichtigt werden, die Juristen müssen sich bei Fällen mit Zwischenentscheiden selber Aufgaben zuweisen, um eine Überwachung zu gewährleisten. Das gesamte Controllingsystem beruht somit auf Vertrauen. Es existiert kein automatisches, anwendungsfreundliches Tool, das einen Überblick zum Stand der Fälle oder nach Dringlichkeit und Wichtigkeit gibt.

³⁶ Es ging um eine Beschwerde gegen ein kantonales Gericht vor der Reform von 1997.

6.2 Direkter Verkehr und aktive Rechtshilfe nicht auf dem Radar des BJ

Der direkte Verkehr und die aktive Rechtshilfe entgehen weitgehend der Aufsicht des BJ. Gemäss Controlling-Konzept des BJ ist es an den ersuchenden Staaten, sich über den Stand des Falles zu informieren, wenn sie den direkten Verkehr gewählt haben. Wenn sich der ersuchende Staat ans BJ wendet, holt dieses aber trotzdem Informationen bei der zuständigen Behörde ein. Das BJ erinnert die StA manchmal daran, ihm eine Kopie des Ersuchens zu übermitteln, wenn dieser nicht mit der Verfügung der Behörde geschickt wurde, dies scheint jedoch nicht systematisch zu geschehen. Von 235 im Detail untersuchten Fällen fehlten bei 28 die Akten, und es war kein Erinnerungsschreiben des BJ dokumentiert (11,9 %).

Bei der aktiven Rechtshilfe übermitteln die StA schliesslich nur die Ersuchen, die über das BJ laufen müssen. Die Daten in TROVA sind somit nicht vollständig und unterschätzen den Umfang der Schweizer Ersuchen ans Ausland massiv. Einige Beispiele: Für eine kantonale StA waren sechs Ersuchen pro Jahr erfasst, in Wirklichkeit hatte die StA je nach Jahr aber zwischen 120 und 150 Ersuchen versendet. Ein anderes Beispiel: drei Ersuchen pro Jahr gemäss TROVA, zwischen 200 und 300 gemäss der StA – und dies war für alle untersuchten StA festzustellen. Das BJ schliesst aber die aktive Rechtshilfe in ihrer jährlich publizierten Statistik mit ein.

6.3 Ohne zuverlässige Daten keine wirksame Aufsicht

Das BJ sah sich bei der Migration des alten Fallführungssystems ins neue, digitale System (TROVA) mit Schwierigkeiten konfrontiert. Konkret gab es Kompatibilitätsprobleme zwischen den Systemen, und die dadurch verursachten Datenverluste machten ein Controlling unmöglich.

Die von der EFK festgestellten Probleme stehen jedoch nicht im Zusammenhang mit der Migration, sondern mit dem Konzept und der Praxis des BJ in Bezug auf die Datenverwaltung. Es fehlt eine Vision zur Bedeutung der Statistik für das Controlling. Die Statistiken werden als Nebensache gesehen, die keinen Bezug zur strategischen oder operativen Steuerung der Rechtshilfe hat. Dies geht aus der Analyse zum Beschaffungsverfahren von TROVA hervor und zeigt sich daran, dass keine Stelle dafür vorgesehen ist. Ein Finanzanalyst kümmert sich neben seinen eigenen Dossiers um die Bereitstellung und Optimierung der Statistiken.

Da die Bedeutung der Statistiken unterschätzt wird, wird der täglichen Fallbearbeitung Priorität eingeräumt. TROVA wurde hauptsächlich zur Fallbearbeitung und für den Schriftverkehr entwickelt und wird auch so eingesetzt. Das Personal des BJ kann die Informationen in den meisten Kategorien frei eingeben. Es gibt nur wenige vordefinierte Felder. Die EFK musste mehrere Wochen aufwenden, um diese Kategorien neu zu codieren, damit sie die Daten pro Fall analysieren konnte. Es überrascht, wie heterogen die im System erfassten Daten sind. So wurden 233 verschiedene Einträge für dieselben Vollzugsbehörden

gefunden,³⁷ obwohl es maximal rund dreissig sein sollten.³⁸ Die Art, wie die Straftaten erfasst werden, ist für die Erstellung der Statistiken nicht förderlich, da jede neue Kombination von Straftaten eine neue Kategorie bildet (insgesamt mehr als 800).

Eine weitere Schwierigkeit bei der Berechnung der Bearbeitungsdauer und der Bestimmung der Latenzzeit besteht darin, dass nicht alle Zwischentappen eingetragen werden und es auch kein Abschlussdatum für den Fall gibt. Ein weiteres grosses Problem: Der Ausgang des Ersuchens wird in TROVA nicht erfasst, ein Schwachpunkt, auf den bereits die FATF hingewiesen hat (2016). Das BJ hat angekündigt, dies zu ändern, es wurde jedoch kein genaues Datum bekanntgegeben. Das BJ hat somit keinerlei Möglichkeit, Statistiken zu erstellen, die den Ausgang der Ersuchen nach ersuchendem Staat, nach Deliktart oder nach Vollzugsbehörde zeigen. Ausserdem sind die Daten zu den Beschwerden beim BStGer nicht gleich kategorisiert wie beim BJ. Das BStGer erstellt seine Statistiken aufgrund der Urteile, nicht der Fälle. Für einen Fall können jedoch mehrere Beschwerden eingereicht werden, und ein Entscheid kann umgekehrt auch mehrere Beschwerden betreffen (was beim BStGer als zwei Verfahren, beim BJ hingegen als ein Verfahren erfasst wird). Zudem werden die Daten des BGer ohne spezielle Kennzeichnung in die Daten des BStGer integriert. All dies hat zur Folge, dass es unmöglich ist, einen vollständigen Überblick über die Fälle zu haben. Die Dossierverantwortlichen haben diesen Überblick zum Teil, aber ein Bereichsleiter oder eine Vizedirektorin eines Amtes können den effektiven Stand der Fälle heute nicht beurteilen.

Beurteilung

Die präventive Säule der Aufsicht funktioniert gut. Die Mitarbeitenden des BJ stehen für Auskünfte zur Verfügung, es sind viele Informationen auf der Webseite des Direktionsbereichs «Rechtshilfe» zu finden, unter anderem den Rechtshilfeführer, was von allen begrüsst wird, ebenso wie die Konferenzen und bilateralen Treffen. Die Richtlinien sollten aktualisiert werden (sie stammen von 2009). Die Priorisierung der Fälle nach deren politischen Sensibilität und die der betroffenen Personen wurde ebenfalls verbessert, ebenso die Zusammenarbeit mit dem EDA.

Die EFK hat aber bedeutende Probleme bei der Aufsicht über die Rechtshilfe festgestellt:

1. Im Aufsichtskonzept sind keine mittel- und langfristigen Ziele festgelegt, und es fehlen Risikoanalysen. Das BJ setzt ausserdem den Vollzugsbehörden keine klaren Fristen. Denkbar wäre, eine Grössenordnung je nach Fallart zu geben, so wie es die StA Zürich mit der Festlegung von vier Fallkategorien macht. Das BJ könnte sich für ausserordentlich komplexe Fälle, wie es zum Beispiel Petrobras war, immer flexibel zeigen, als Aufsichtsbehörde muss es aber gewisse Vorgaben dazu machen, innerhalb welcher Zeiträume es Eintretens- bzw. Schlussverfügungen erwartet. Die Controlling-Dokumente sind je nach ihrer Entstehung dezentral verteilt. Es wäre sinnvoll, sie in einem einzigen Dokument zusammenzustellen, das regelmässig aktualisiert wird und einfach zugänglich ist. Die Richtlinien von 2009 zuhanden der Vollzugsbehörden müssen ebenfalls aktualisiert werden.

³⁷ Es gibt einerseits ein Sprachproblem, da jede Behörde theoretisch auf drei Arten eingetragen werden kann, und andererseits ein Problem mit undisziplinierten Einträgen. Zum Beispiel erscheint die BA ausgeschrieben im entsprechenden Feld, manchmal als «Bundesanwaltschaft» oder «Bundesanwaltschaft 3003 Bern» oder «Bundesanwaltschaft Kompetenzzentrum Rechtshilfe CC RIZ» usw.

³⁸ 26 StA, die BA und einige Bundesbehörden (u. a. ESTV, Swissmedic, EZV).

2. Das Controlling, wie es heute praktiziert wird, besteht in Wirklichkeit in einer Art Dossierverwaltung und gewährleistet nicht, dass die Bestimmungen von Art. 11a IRSG zum Personen-, Akten- und Geschäftsverwaltungssystem vollumfänglich erfüllt werden. Mit diesem Instrument ist der Direktionsbereich «Rechtshilfe» nicht in der Lage, künftige Probleme rechtzeitig zu erkennen. Die Aufsicht ist nicht wirksam, da TROVA hauptsächlich dem Schriftverkehr dient. Diese Verwendung ist legitim, darf jedoch die Funktion des Systems als Statistik- und Controllingwerkzeug nicht gefährden. Laut der Guten Praxis ist das Controlling ein Verfahren, das darin besteht, Ziele so festzulegen und zu kontrollieren, dass automatisch Indikatoren erstellt und als Übersicht zusammengestellt werden können. Derzeit beruht die Aufsicht durch das BJ eher auf der Erfahrung des Personals als auf Statistiken. Auch wenn das BJ angesichts der steigenden Zahl von Ersuchen bei gleichbleibenden Ressourcen eine bemerkenswerte Arbeit leistet, ist es nicht angemessen, darf das Controlling nicht ausschliesslich auf Selbstkontrolle beruhen. Die Verantwortlichen müssen einen Überblick über den Stand und die Fortschritte bei den Dossiers haben.
3. Ein Hindernis für die Aufsicht stellt der direkte Verkehr dar, denn wie soll das BJ einschreiten können, wenn es gar nicht weiss, dass ein Ersuchen geschickt wurde? Hier gibt es nicht nur Doppelspurigkeiten zwischen den Behörden, sondern das BJ kann nicht überprüfen, ob die Behörden bei der Ausführung der Ersuchen ihrer Sorgfaltspflicht nachkommen.
4. Die von der Schweiz ans Ausland gestellten Rechtshilfebegehren entgehen weitgehend der Aufsicht des BJ. Es wäre sinnvoll, einen einfachen Weg zu finden, um einen Überblick über die aktiven Ersuchen zu erhalten. Andernfalls stellt sich die Frage, ob nicht besser darauf verzichtet werden sollte, eine lückenhafte Statistik zu veröffentlichen.
5. Das Problem der Kumulierung von Funktionen wird im Aufsichtskonzept des BJ nicht thematisiert. Das BJ ist sowohl Vollzugsbehörde für die Ersuchen aus den USA als auch Aufsichtsbehörde. Ausserdem hat es nicht einmal eine Trennung der Rollen innerhalb der Einheit festgelegt.

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Damit passive Rechtshilfeersuchen rasch und korrekt bearbeitet werden, empfiehlt die EFK dem BJ, klare Ziele für die Vollzugsbehörden festzulegen und die Qualität der Daten und Statistiken zu verbessern. Dies wird als Grundlage für ihre Aufsichtstätigkeit dienen.

Stellungnahme des BJ

Massnahme 1 der Empfehlung 3 (Festlegung von klaren Zielen für die Vollzugsbehörden) wird abgelehnt: Der Gesetzgeber hat anlässlich der Revision des IRSG ausdrücklich auf eine gesetzliche Ordnungsfrist für die Erledigung der Rechtshilfeersuchen verzichtet. In der Rechtshilfe entscheidet die Vollzugsbehörde grundsätzlich selber, wann sie ihre Verfügungen erlässt. Dabei beachtet sie das Gebot der raschen Erledigung (Beschleunigungsgebot). Wird dagegen verstossen, kann das BJ als Aufsichtsbehörde wegen Rechtsverzögerung oder Rechtsverweigerung Beschwerde führen oder bei der zuständigen (kantonalen) Aufsichtsbehörde intervenieren. Eine Festlegung von klaren Zielen durch das BJ in zeitlicher Hinsicht oder gar die Auferlegung von Fristen bei der Delegation jedes einzelnen Rechtshilfeersuchens ist aufgrund der Verschiedenartigkeit der Fälle nicht zielführend bzw. sogar kontraproduktiv. Im Zeitpunkt der Delegation der Ersuchen an die Vollzugsbehörde kann das BJ nicht voraussehen, wie lange der Vollzug

dauern wird, da verschiedene Umstände darauf einen Einfluss haben können (Rückfragen der Vollzugsbehörde; Reaktionszeit der ausländischen Behörde; Umfang der erhobenen Beweismittel; Anzahl betroffene Personen; weite Auslegung des Rechtshilfeersuchens, weitere Beweiserhebungen; Erhebung von Beschwerden; ergänzende Rechtshilfeersuchen; aktuelle Arbeitsbelastung der Vollzugsbehörde). Massnahme 2 der Empfehlung 3 (Verbesserung der Datenqualität und der Statistiken) wird angenommen: Das BJ ist bereit, die heute beim neuen Geschäftsverwaltungssystem (TROVA) geltenden Prioritäten (Sicherstellung eines funktionierenden Geschäftsbetriebes) zu überprüfen und der Datenqualität und der damit verbundenen statistischen Erfassung und Auswertung von Daten eine grössere Bedeutung beizumessen. Ein Gesamtüberblick der Vorgesetzten über sämtliche Rechtshilfeersuchen und -verfahren durch die Benutzung eines «Schaltbretts» (tableau de bord) ist hingegen nicht zweckmässig. Es genügt, wenn die Vorgesetzten laufend über die wichtigen und prioritären Fälle orientiert werden. Dieses Ziel wird mit dem aktuellen Controllingsystem erreicht.

Die EFK nimmt die teilweise Ablehnung zur Kenntnis.

6.4 Es braucht eine Revision des IRSG

Das IRSG stammt im Wesentlichen aus dem Jahr 1981. Es wurde seinerseits vom BG-RVUS inspiriert, das auf 1975 zurückgeht. Das System hat sich seit 45 Jahren nicht grundlegend geändert. Die sukzessiven Reformen wurden ohne echte Gesamtvision als Einzelstücke zum bestehenden Rechtstext hinzugefügt, was zur Folge hat, dass das Gesetz in mancher Hinsicht überholt und unnötig kompliziert ist.

Innerhalb des Gesetzes sind zahlreiche Verweise auf andere Artikel vorhanden, die Verweise auf die StPO sind nicht immer gut geregelt. Hier liegt ein anderes Problem des Gesetzes: Es ist alt, während die StPO sehr neu ist. Das IRSG stammt aus einer Zeit, in der das Bankgeheimnis noch in Kraft war und als unantastbar galt. Die darin vorgesehenen Schutzmassnahmen für Personen stammen noch aus der Zeit vor dem automatischen Informationsaustausch, als in Steuerangelegenheiten keine Rechtshilfe gewährt wurde. Heute wird in Steuerfragen Amtshilfe gewährt, und in beschränktem Umfang auch in strafrechtlichen Angelegenheiten.

Was die Zuständigkeiten betrifft, wurde ursprünglich das BJ als Zentralbehörde bestimmt. Damals – vor der Verabschiedung des RVUS und dem entsprechenden Gesetz – war die Polizeiabteilung des EJPD für die Bearbeitung der Rechtshilfefälle zuständig. Mit den sukzessiven Reformen im Bereich Justiz und Polizei wurde die Zuständigkeit dem BJ übertragen. Das BJ muss die Ersuchen jedoch nicht zwingend selber bearbeiten. Einige der Befragten sind der Ansicht, dass dies die Glaubwürdigkeit des BJ als Aufsichtsinstanz erhöht, weil es seinen Juristinnen und Juristen die Gelegenheit bietet, mit den Problemen konfrontiert zu werden, denen die StA begegnen. Für andere ist dieses Argument nicht stichhaltig, da das BJ im Allgemeinen die Massnahmen nicht selber durchführt.

Beurteilung

Es ist an der Zeit, die Kohärenz der rechtlichen Grundlagen in der Rechtshilfe zu überprüfen. Aus dieser Evaluation ergeben sich genügend Elemente, die dafürsprechen, eine umfassende Revision zu empfehlen. Die Zuständigkeiten sind nicht klar geregelt. Es ist nicht akzeptabel, dass dieselben Personen für die operativen Schritte zuständig sind wie für die Aufsicht. Dies widerspricht nicht nur der Guten Praxis der Aufsicht, sondern die

Zuständigkeit des BJ für die Rechtshilfe mit den USA und gewisse andere Fälle machen das System auch kompliziert. Die daraus folgenden Überschneidungen wirken sich negativ auf die Wirksamkeit aus. Deshalb scheint es sinnvoll, die Aufgabenverteilung zu überprüfen. Denkbar wäre, die Zuständigkeit für die amerikanischen Ersuchen der BA zu übertragen. Denn aus dem RVUS geht hervor, dass die amerikanische Zentralbehörde nur einen Ansprechpartner in der Schweiz haben möchte. Nach Ansicht der EFK könnte eine Lösung darin bestehen, den Vertrag oder das dazugehörige Gesetz zu überprüfen, sodass sich die BA um die Aufgaben kümmern würde, die derzeit dem BJ anvertraut sind, d. h. dass sie bei den heute vom BJ behandelten Ersuchen die Eintretens-, Zwischen- und Schlussverfügungen übernehmen könnte. In diesem Fall könnte das BJ weiterhin die Funktionen wahrnehmen, die es bereits heute bei den übrigen Ersuchen innehat, die nicht im direkten Verkehr abgewickelt werden (Aufsicht, Beratung usw.). Dies wird zu prüfen sein, wenn eine Revision des RVUS auf die Tagesordnung gesetzt wird.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Im Hinblick auf eine schnellere und wirksamere internationale Rechtshilfe in Strafsachen und ihre Aufsicht und angesichts aller erforderlichen Änderungen empfiehlt die EFK dem BJ, das IRSG zu revidieren und zu überprüfen, ob die Rechtsgrundlagen für die Rechtshilfe kohärent sind, um insbesondere

- die Rechtshilfe zu vereinfachen und das Gesetz im Hinblick auf die nationalen und internationalen Entwicklungen zu aktualisieren,
- die Aufsichts- und die Vollzugsfunktion zu trennen.
- das Einspracheprinzip zur Beschleunigung des Verfahrens einzuführen,
- die Versiegelungen zu beschränken, falls die für das Rechtshilfeersuchen zuständige StA nicht parallel ein nationales Verfahren führt,
- die Möglichkeit zu schaffen, die StA kleiner Kantone mit wenig Erfahrung von Ersuchen zu entlasten, die nach Einschätzung des BJ komplex sind (siehe Empfehlung 2).

Stellungnahme des BJ

Vereinfachung Rechtshilfe/Aktualisierung IRSG: Dieser Punkt der Empfehlung wird grundsätzlich angenommen: Das BJ ist bereit zu prüfen, ob zur weiteren Vereinfachung der Rechtshilfe sowie zur Wahrung der Kohärenz eine Aktualisierung des IRSG erforderlich ist. Welche Punkte revidiert werden sollen und wann eine solche Revision sinnvoll ist, wird in den für die Gesetzgebung üblichen Verfahren geprüft und festgelegt. Diese Empfehlung als Priorität 1 zu qualifizieren, ist aus Sicht des BJ nicht gerechtfertigt. Priorität (1) bedeutet, dass ein hohes Reputationsrisiko für die Schweiz besteht, wenn die Empfehlung nicht umgesetzt wird. Dies ist hier nicht der Fall. Bereits das geltende Rechtshilferecht erlaubt eine wirksame und effiziente Rechtshilfe sowohl in sachlicher als auch in zeitlicher Hinsicht. Die Aufgaben der Schweizer Behörden sind sach- und funktionsgerecht ausgestaltet. Dies gilt auch für das BJ in seiner Funktion als Aufsichts- und Vollzugsbehörde in eigenen Fällen. Es besteht somit keine Dringlichkeit für eine Revision des IRSG. Trennung der Aufsichts- und Vollzugsfunktion: Dieser Punkt der Empfehlung wird abgelehnt: Die heutige Ausgestaltung der Funktionen des BJ als Aufsichts- und Vollzugsbehörde ist Ergebnis langer Diskussionen und entspricht dem Willen des Bundesrates und des Parlaments. Die Absicht, dem BJ die Kompetenz zum Führen von eigenen Verfahren zu übertragen, ist mehrfach bestätigt worden: • Mit der Einführung des neuen Art. 79a bei der IRSG-Revision von 1995 sollten Geschwindigkeit und Effizienz der Verfahren verbessert werden. Das Konzept hat sich in

der Praxis bewährt. • Gleiches gilt für die Strategie der Schweiz zur Sperrung, Einziehung und Rückführung von Potentatengeldern («Asset Recovery»), welche der Bundesrat im Jahr 2014 verabschiedet hat. Das BJ sollte die Möglichkeit erhalten, insbesondere in komplexen oder besonders bedeutenden Fällen, wie etwa bei Potentatengeldern, den Vollzug von Rechtshilfeersuchen an sich zu ziehen. Seither führt das BJ auch im Bereich von politisch exponierten Personen und bei der Rückführung von Vermögenswerten (z. B. Ukraine) eigene Fälle. Die Erfahrungen sind durchwegs positiv, insbesondere auch was die Koordination der Rechtshilfe mit sonstigen aussenpolitischen Interessen der Eidgenossenschaft anbelangt. In die gleiche Richtung geht auch der Rechtshilfevertrag mit den USA. Die Rechtshilfeverfahren mit den USA werden zurzeit vom BJ als Zentralstelle USA vollzogen. Eine mögliche Delegation dieser Verfahren an die BA ist nicht umsetzbar und auch nicht sinnvoll. Nur in rund der Hälfte der Fälle liegen den US-Ersuchen Straftaten zugrunde, die der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen und in die Zuständigkeit der BA fallen würden. Eine Angleichung der US-Rechtshilfeverfahren an die gemäss IRSG üblichen Delegationskriterien (d. h. Vollzug durch alle 26 Kantone und weitere Bundesbehörden), wäre ebenfalls nicht zweckmässig. Zudem wäre dies nicht ohne Änderung des bilateralen Rechtshilfevertrages zwischen der Schweiz und den USA möglich. Dieser setzt u. a. das Grundanliegen beider Vertragsparteien um, dass auf beiden Seiten nur ein einziger Ansprechpartner steht und diesen Zentralstellen besondere Aufgaben übertragen werden. Auf die Einführung einer Vollzugszuständigkeit der kantonalen Rechtshilfebehörden (oder anderer Bundesbehörden als das BJ) wurde deshalb ausdrücklich verzichtet. Dies gilt unverändert. Die gemeinsame Erfahrung der letzten 25 Jahre hat gezeigt, dass sich die direkte Zusammenarbeit zwischen dem BJ und dem US Department of Justice (US DOJ) auch in rechtlich brisanten Fällen und politisch heiklen Phasen bewährt hat. Das US DOJ wünscht weiterhin einen einzigen Ansprechpartner, der sämtliche Fälle überblickt, sie selber behandelt, und mit dem regelmässige Konsultationen stattfinden. Dabei sollen nicht nur hängige Fälle, sondern auch generelle Rechtsfragen besprochen werden können. Das Modell der Zentralstellen erlaubt auch eine gegenseitige Kontrolle. In der Vergangenheit kam diesem Aspekt eine besondere Bedeutung zu, weil die US-Gerichte vereinzelt Personen unter Sanktionsandrohung dazu zwingen wollten, Beweismittel ausserhalb des Rechtshilfeverfahrens herauszugeben. Das BJ hat hier eine wichtige Überwachungsfunktion. Schliesslich ist anzumerken, dass die Verfügungen des BJ, die es beim Vollzug von US-Rechtshilfeersuchen bzw. die es in Anwendung von Art. 79a IRSG erlässt, der Beschwerde an das Bundesstrafgericht und das Bundesgericht unterliegen. Es bestehen somit auch hier ausreichende Kontrollmöglichkeiten. Wiedereinführung des Einspracheverfahrens: Dieser Punkt wird grundsätzlich angenommen: Die Wiedereinführung des Einspracheverfahrens kann im Rahmen einer allfälligen Revision des IRSG überprüft werden. Bei der Ausgestaltung wird die Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV zu beachten sein. Beschränkung der Siegelung: Dieser Punkt wird grundsätzlich angenommen: Die Beschränkung der Siegelung kann im Rahmen einer allfälligen Revision des IRSG geprüft werden. Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass eine Beschränkung der Siegelung im IRSG im Dezember 2017 im Rahmen der Revision der Strafprozessordnung bereits erwogen und in die Vernehmlassung geschickt worden war. In der Vernehmlassung wurde der Vorschlag mit grosser Mehrheit abgelehnt. Er wurde anschliessend zurückgezogen. Delegation von komplexen Verfahren an Kantone mit mehr Erfahrung: Dieser Punkt wird abgelehnt. Es wird auf die Argumentation zu Empfehlung 2 verwiesen.

Die EFK nimmt die teilweise Ablehnung zur Kenntnis.

7 Schlussfolgerungen

7.1 Antworten auf die Fragen der Evaluation

Frage 1: Gewährleistet die Rollen- und Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen ein wirksames Verfahren?

Nein, mit der aktuellen Verteilung der Rollen und Zuständigkeiten ist ein wirksames Verfahren nicht gewährleistet. Beispielsweise bestehen Doppelspurigkeiten zwischen den Vollzugsbehörden, Ineffizienzen aufgrund von mangelnder Erfahrung und Unklarheiten über die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den kantonalen StA und der BA.

Frage 2: Werden Rechtshilfeersuchen an die Schweiz effizient bearbeitet?

Im internationalen Vergleich muss sich die Schweiz nicht verstecken. Ein Vergleich der Bearbeitungsdauer für schweizerische Ersuchen durch die Staaten, mit denen am häufigsten eine Zusammenarbeit stattfindet, zeigt weniger grosse Unterschiede als erwartet. Es gibt immer Extremfälle, die in den Medien besonders viel Beachtung finden, insgesamt leisten die Vollzugsbehörden aber gute Arbeit. Die Schweiz ist nicht besonders schnell, doch die Qualität der Arbeit wird von den ausländischen Partnerbehörden geschätzt. Nach Ansicht der EFK könnte mit ihren Empfehlungen die Bearbeitungsdauer für die Ersuchen im ordentlichen Verfahren um rund einen Monat reduziert werden, ohne dass zusätzliche Ressourcen erforderlich wären (siehe auch Kapitel 7.3).

Frage 3: Ist die Aufsicht im Bereich der internationalen Rechtshilfe wirksam?

Bei der Aufsicht durch das BJ wurden Lücken festgestellt, unter anderem ein zu wenig strategischer Umgang mit den Risiken (kaum Priorisierungen), ein wenig wirksames Controlling, ein geringes Bewusstsein für die Bedeutung zuverlässiger Daten und Statistiken, fehlende Ressourcen zur Aktualisierung der Richtlinien, eine Kumulierung von Funktionen, die nicht mehr den aktuellen Standards entspricht sowie das Fehlen einer Überwachung des direkten Verkehrs und der aktiven Rechtshilfe.

7.2 In der Zwischenzeit bereits umgesetzte Massnahmen

Im Prüfzeitraum erfolgten teilweise Verbesserungen bei den Statistiken: Die verantwortliche Person für die Statistiken beim BJ kann nun selber die Daten aus dem System exportieren ohne dafür auf ein externes Unternehmen angewiesen zu sein. Sie konnte die Qualität der Daten überprüfen und teilweise verbessern. Die Direktion der Rechtshilfe erklärte sich bereit, ein Abschlussdatum in TROVA zu erfassen, es wurde aber kein genauer Zeitplan präsentiert. Gemäss BJ sind zu wenig Ressourcen vorhanden, um diese Aspekte nachhaltig zu verbessern.

Art. 1 IRSG wird derzeit revidiert, um künftig eine Zusammenarbeit mit den internationalen Strafgerichten zu ermöglichen, allerdings betrifft dies den Inhalt dieses Berichts nicht direkt.

Überdies sollte ein neuer Art. 80a^{bis} IRSG eingeführt werden, um in genau eingegrenzten Fällen von Terrorismus oder organisierter Kriminalität die vorzeitige Übermittlung von Informationen und Beweismitteln vor der Schlussverfügung zu ermöglichen. Der Vorentwurf wurde zwischen Juni und Oktober 2017 in die Vernehmlassung geschickt und sollte im Herbst von den eidg. Räten behandelt werden. Art. 80a^{ter} IRSG soll die Bildung

gemeinsamer Ermittlungsgruppen von schweizerischen und ausländischen Behörden ermöglichen. Gemäss BJ wurde der Entwurf aber am 9. Dezember 2019 an die Kommission zurückgewiesen.

Schliesslich läuft eine Revision der StPO. Am 28. August 2019 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft über die Änderung der Strafprozessordnung. Die Änderung von Art. 248 Abs. 1 bis 3 hätte die Probleme im Zusammenhang mit der Siegelung lösen sollen, dies wird jedoch gemäss allen befragten Personen nicht der Fall sein. Die Ausweitung des Personenkreises mit Beschwerderecht wird für den Grundsatz der raschen Erledigung sogar hinderlich sein.

7.3 Potenzial für eine schnellere Bearbeitung

Zwei der vier Empfehlungen der EFK sollten wesentlich dazu beitragen, das Rechtshilfeverfahren in der Schweiz zu beschleunigen und überdies auch die Qualität der Antworten zu verbessern.

1. Die erste Empfehlung besteht darin, dass dem BJ beim direkten Verkehr eine Kopie des Ersuchens zugestellt wird: Jährlich werden rund 1000 Ersuchen auf diesem Weg übermittelt, und durchschnittlich benötigen die Behörden für den Eintretensentscheid 71 Tage bei Nicht-Wirtschaftsdelikten und 100 Tage bei Wirtschaftsdelikten. Wenn das BJ rasch informiert wird und nach zwei Monaten bei Wirtschaftsdelikten eine Erinnerung verschickt (das sind 20 %, d. h. 200 Fälle), und den StA einen Spielraum von 10 Tagen zur Beantwortung einräumt, würde die aktuelle Bearbeitungsdauer um rund 30 Tage verkürzt. Somit können bei den Wirtschaftsfällen pro Jahr 6000 Tage von insgesamt 92 000 Tagen eingespart werden.³⁹
2. Die vierte Empfehlung betrifft die Einführung des Einspracheprinzips. Die Schweiz erhält pro Jahr rund 2000 Ersuchen. In rund der Hälfte der Fälle erfolgt eine vereinfachte Ausführung, und auch bei einer Systemumkehr wird dies weiterhin der Fall sein. In den 1000 Fällen, die aktuell im ordentlichen Verfahren bearbeitet werden, kommt es in lediglich 4 % der Fälle zu einer Beschwerde. Mit dem Einspracheprinzip könnte die Bearbeitungsdauer in 960 Fällen um 35 Tage reduziert werden, was einer Einsparung von 33 600 Tagen entspricht. Mit dem Einsprachesystem würde demnach in fast der Hälfte der Fälle die durchschnittliche Bearbeitungsdauer von 290 auf 255 reduziert.

³⁹ Bei einer durchschnittlichen Dauer von 460 Tagen.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse

Gesetzestexte

Internationales Recht

Europäisches Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. April 1959 (EUeR – SR 0.351.1)

Zweites Zusatzprotokoll vom 8. November 2001 zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen (ZPII EUeR – SR 0.351.12)

Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990 (SDÜ)

Übereinkommen des Europarates vom 8. November 1990 über Geldwäscherei sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten (GwUe – SR 0.311.53).

Betrugsbekämpfungsabkommen vom 26. Oktober 2004 (BBA, Art. 25 ff. – SR 0.351.926.81)

Übereinkommen über die Cyberkriminalität vom 23. November 2001 (BBA, Art. 25 ff. – SR 0.311.43)

Staatsvertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen vom 25. Mai 1973 (EUeR – SR 0.351.933.6)

Innerstaatliches Recht

Bundesgesetz vom 20. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG – SR 351.1)

Bundesgesetz vom 3. Oktober 1975 zum Rechtshilfevertrag mit den USA (BG-RVUS – SR 351.93)

Bundesgesetz vom 22. Januar 2001 über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof (ZISG – SR 351.6)

Bundesgesetz vom 21. Dezember 1995 über die Zusammenarbeit mit den internationalen Gerichten (LCTPI – SR 351.20)

Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (GwG – SR 955.0)

Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht vom 22. März 1974 (VStrR – SR 313.0)

Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG – SR 172.021)

Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB – SR 311.0)

Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO – SR 312.0)

Verordnung über internationale Rechtshilfe in Strafsachen vom 24. Februar 1982 (IRSV – SR 351.11)

Parlamentarische Vorstösse

Zugang zu Daten im Ausland

18.3379 – Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf Daten im Ausland. Motion, eingereicht von der Kommission für Rechtsfragen, Ständerat, 23.03.2018. Motion angenommen von den beiden Räten im Mai und Dezember 2018

18.3306 – Rechtsdurchsetzung im Internet stärken durch ein obligatorisches Zustellungsdomizil für grosse kommerzielle Internetplattformen. Motion, eingereicht von Balthasar Glättli, Nationalrat, 15.03.2018

18.3197 – Gesetzliche Vertretung von Dienstleistern in der Schweiz. Interpellation, eingereicht von Géraldine Marchand-Balet, Nationalrat, 14.03.2018

16.4082 – Den Strafverfolgungsbehörden den Zugang zu Daten von sozialen Netzwerken erleichtern. Motion, eingereicht von Christian Levrat, Nationalrat, 15.12.2016

18.3197 – Gesetzliche Vertretung von Dienstleistern in der Schweiz. Interpellation eingereicht von Géraldine Marchand-Balet, Nationalrat, 14.03.2018

14.3962 – Internationale Amtshilfe bei Straftaten gegen Kinder im Internet verbessern. Postulat, eingereicht von Stefan Müller-Altermatt, Nationalrat, 26.09.2014

11.3912 – Rechtliche Basis für Social Media. Postulat, eingereicht von Viola Amherd, Nationalrat, 29.09.2011

Geldwäscherei⁴⁰

14.3957 – Mutmassliche Veruntreuung von Staatsgeldern der Republik Kasachstan. Was tut die Schweiz? Interpellation, eingereicht von Christian Miesch, Nationalrat, 26.09.2014

14.5112 – Ukraine. Potentatengelder. Fragestunde. Frage, eingereicht von Carlo Sommaruga, Nationalrat, 05.03.2014

⁴⁰ Es gibt zahlreiche weitere parlamentarische Vorstösse zum Thema Geldwäscherei, sie beziehen sich aber auf das Thema der Potentatengelder, das nicht Teil der vorliegenden Evaluation ist.

Rechtshilfe mit einzelnen Staaten

19.5130 – Rechtshilfe gegenüber Griechenland. Zu neuen Ersuchen ermuntern. Frage gestellt von Carlo Sommaruga, Nationalrat, 07.03.2019

18.1098 – Nutzt der Bund zur Bekämpfung der internationalen Wirtschaftskriminalität auch die Panama-Papers-Daten des deutschen Bundeskriminalamtes? Anfrage eingereicht von Regula Rytz, Nationalrat, 14.12.2018

16.3333 – Panama Papers. Zusammenarbeit mit der US-Finanzaufsicht und US-Staatsanwaltschaft. Motion eingereicht von Philipp Hadorn, Nationalrat, 27.04.2016

14.3696 – Wie arbeitet die Schweiz bei der Verbrechensbekämpfung mit Thailand zusammen? Interpellation eingereicht von Rebecca Ana Ruiz, Nationalrat, 10.09.2014

14.4028 – Korruption in Argentinien und Rechtshilfe. Wer ist dafür verantwortlich, dass das Strafverfahren in der Schweiz blockiert ist? Interpellation eingereicht von Carlo Sommaruga, Nationalrat, 26.11.2014

14.3406 – Bundesanwaltschaft. Zweigstelle Lugano. Zusammenarbeit mit den italienischen Behörden. Interpellation eingereicht von Carlo Sommaruga, Nationalrat, 04.06.2014

14.1024 – Rechtshilfe an Russland. Anfrage, eingereicht von Andreas Gross, Nationalrat, 21.03.2014

Unzulässigkeit von Rechtshilfe bei Steuerhinterziehung

13.3630 – Die Verkürzung fiskalischer Abgaben soll kein Ausschlussgrund für Rechtshilfe sein. Motion, eingereicht von Margret Kiener Nellen, Nationalrat, 21.06.2013

09.3295 – Verkürzung fiskalischer Abgaben kein Ausschlussgrund für Amts- und Rechtshilfe. Motion, eingereicht von Hildegard Fässler-Osterwalder, Nationalrat, 20.03.2009

Fragen zum Rechtshilfeverfahren

12.3873 – Abschaffung des Kundenverfahrens bei der Amts- und Rechtshilfe in Steuersachen. Motion, eingereicht von Susanne Leutenegger Oberholzer, Nationalrat, 27.09.2012

12.5359 – Mehr Transparenz in Steuersachen. Forderungen des G-20-Gipfels von Los Cabos. Frage, eingereicht von Hans-Jürg Fehr, Nationalrat, 19.09.2012

Internationaler Kampf gegen Straflosigkeit

16.3745 – Reichen die vorhandenen Mittel aus, um Kriegsverbrecher in der Schweiz zu verfolgen und sie ihrer gerechten Strafe zuzuführen? Interpellation, eingereicht von Lisa Mazzone, Nationalrat, 28.09.2016

14.3283 – Bundesanwaltschaft. Internationaler Kampf gegen Straflosigkeit.
Interpellation, eingereicht von Carlo Sommaruga, Nationalrat, 21.03.2014

Botschaften des Bundesrates

12071 – Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz zum Staatsvertrag mit den USA über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen vom 28. August 1974

95.024 – Botschaft betreffend die Änderung des Rechtshilfegesetzes und des Bundesgesetzes zum Staatsvertrag mit den USA über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen sowie den Bundesbeschluss über einen Vorbehalt zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen vom 29. März 1995

03.025 – Botschaft betreffend das Zweite Zusatzprotokoll zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen vom 26. März 2003

76.033 – Botschaft zu einem Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen und einem Bundesbeschluss über Vorbehalte zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen vom 8. März 1976

92.068 – Botschaft über die Ratifikation des Übereinkommens Nr. 141 des Europarates über Geldwäscherei sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten vom 19. August 1992

Anhang 2: Abkürzungen

BA	Bundesanwaltschaft
BGer	Bundesgericht
BG-RVUS	Staatsvertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen
BJ	Bundesamt für Justiz
BStGer	Bundesstrafgericht
DV	Direktion für Völkerrecht des EDA
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EUeR	Europäisches Übereinkommen vom 20. April 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen
EUeR	Staatsvertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen
FATF	Financial Action Task Force
IRSG	Bundesgesetz vom 20. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen
IRSV	Verordnung vom 24. Februar 1982 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen
MROS	Meldestelle für Geldwäscherei
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
StA	Staatsanwaltschaft
StPO	Strafprozessordnung
ZMG	Zwangsmassnahmengericht
ZPII EUeR	Zweites Zusatzprotokoll vom 8. November 2001 zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen

Anhang 3: Methoden

Modul 1: Dokumentanalyse

Eine umfassende Dokumentenanalyse diente zur Erarbeitung der notwendigen Grundlagen und Hintergrundinformationen und bildete darüber hinaus die Schnittstelle zu allen anderen Modulen. Die Dokumentenanalyse umfasste alle relevanten gesetzlichen Grundlagen und Weisungen, Botschaften und parlamentarischen Vorstösse sowie Berichte von internationalen Organisationen und Presseartikel. Analysiert wurden zudem interne Berichte des BJ zu den Themen Überwachung und Verfahren zur Beschaffung des elektronischen Fallführungssystems. Schliesslich wurden auch Entscheide des BStGer analysiert.

Modul 2: Interviews

Zahlreiche Interviews wurden mit Mitarbeitenden vom BJ, der BA, den kantonalen StA, mit der Verbindungsstaatsanwältin zu Eurojust, Richtern des BStGer, Mitarbeitenden der DV, mit Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten, mit externen Fachpersonen und anderen Betroffenen durchgeführt, die so ausgewählt wurden, dass sie die Vielfalt der Ansichten vertreten. Diese Interviews dienten der Vertiefung einzelner, spezifischer Themenbereiche und der Erlangung weiterführender Informationen sowie der Verifizierung bzw. Qualitätssicherung vorhandener Ergebnisse.

Acht StA wurden ausgewählt, um die Vielfalt der Schweizer Landschaft im Bereich der Rechtshilfe zu repräsentieren: zwei kleine, wenig erfahrene StA, drei StA mit mittlerer Erfahrung und die drei StA der Finanzplätze sowie die BA. Alle Sprachregionen sind vertreten. Ein Gespräch fand vor Ort statt, anschliessend wurden bei Bedarf Ergänzungen per E-Mail und Telefon eingeholt.

Modul 3: Quantitative Analyse und Stichprobe

Das Ziel der quantitativen Analyse bestand darin, einen Überblick zur Rechtshilfe in der Schweiz zu gewinnen und Statistiken zu folgenden Aspekten zu erstellen: Anzahl eingegangene und versendete Ersuchen pro Jahr, zeitliche Entwicklung, Verteilung zwischen den Vollzugsbehörden, Herkunfts- bzw. Empfängerland der Ersuchen, Dauer des gesamten Verfahrens und der einzelnen Etappen sowie Ergebnis der Ersuchen. Die Analyse diente auch dazu, die vom BJ umgesetzten Aufsichtsmaßnahmen zu identifizieren.

Die «bereinigte» Datenbank enthielt 14 825 Fälle. Nach der Analyse wurden die ältesten Fälle ausgeschlossen, beibehalten wurden einzig die Fälle, die zwischen 2008 und 2018 abgeschlossen wurden, wodurch sich die Zahl auf 13 301 reduzierte.

Angesichts der lückenhaften Daten des BJ wurde eine repräsentative Zufallsstichprobe mit 235 Fällen gezogen und im Detail analysiert (Vertrauensintervall 95 %, Fehlermarge 6 % bei einer Datenbank mit 14 825 Fällen). Dies bedeutet, dass das Evaluationsteam im elektronischen Dossier der einzelnen Fälle die Daten sammelte, die nicht in die allgemeine Datenbank exportiert werden konnten, und sie in eine Exceldatei eintrug.

Eine Analyse der Entscheide des BStGer zwischen 2016 und Oktober 2018 (Zeitpunkt der Datenlieferung) wurde ebenfalls vorgenommen. Dabei war ein grosser Arbeitsaufwand zur Abstimmung zwischen den Entscheiden des BStGer und den Fällen in der Datenbank des BJ erforderlich, da der Fall (d. h. ein Rechtshilfeersuchen) die Masseinheit dieser Evaluation darstellt. Eine weitere Schwierigkeit bestand darin, dass die Datenbank des BStGer auch die Beschwerden ans BGer enthält und diese nicht klar identifizierbar sind. Deshalb konnte davon ausgegangen werden, dass eine lange Zeitspanne zwischen dem Entscheid des BStGer und dem Inkrafttreten darauf hinweist, dass eine Beschwerde beim BGer eingereicht wurde, dies jedoch ohne Garantie und das Datum der Entscheide des BGer ist auch nicht vermerkt.

Ziel dieser Analyse war es, die Gründe und die Erfolgsquote der Beschwerden zu bestimmen und die Dauer der Bearbeitung durch das BStGer sowie die Dauer der Beschwerdephase allgemein zu berechnen.

Modul 4: Befragung

Ziel war es, die Schwierigkeiten, denen Mitgliedstaaten von Eurojust im Rahmen der Rechtshilfe mit der Schweiz begegnen, zu erkennen, den Nutzen der von der Schweiz gelieferten Beweismittel und genereller die Wirksamkeit der Rechtshilfe einzuschätzen und Informationen über die geltenden Regeln in den jeweiligen nationalen Systemen zu sammeln, um einen internationalen Vergleich zu ermöglichen (Modul 5).

Nach einer Etappe mit Vortests bei zwei Delegierten wurde die Befragung zwischen dem 7. November 2018 und dem 31. Januar 2019 bei den nationalen Büros von Eurojust durchgeführt. Zwölf von 30 Delegierten schickten den Fragebogen ausgefüllt zurück, was einer Teilnahmequote von 40 % entspricht. Leider wurden viele Fragen gar nicht oder nur teilweise beantwortet, was die Aussagekraft der Ergebnisse einschränkt. Es antworteten sowohl Vertreter von Nachbarstaaten, die häufig mit der Schweiz zusammenarbeiten, als auch solche von weiter entfernten Staaten, was ein breites Spektrum darstellt.

Modul 5: Internationaler Vergleich

Ziel dieses Moduls war es, Staaten zu identifizieren, die wie die Schweiz ein spezifisches Beschwerderecht für die Rechtshilfe kennen, und die Organisationsformen der Behörden zu untersuchen, die in anderen föderalistischen Staaten mit der Rechtshilfe betraut sind. Ein Mandat wurde Nadia Capus übertragen, Professorin an der Universität Neuenburg. Die Arbeiten wurden zwischen September 2018 und Mai 2019 durchgeführt und bezogen sich auf folgende Staaten: Österreich, Belgien, Luxemburg und USA. Praktikern aus den vier ausgewählten Ländern wurde ein Analyseraster zugestellt: regionalen und zentralen StA, Doktoranden, Mitarbeitenden der amerikanischen Zentralbehörde. Das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung hat bei der Untersuchung des Falls USA mitgewirkt. Die im Raster gesammelten Informationen wurden bei Bedarf per E-Mail oder Telefon ergänzt.

Der vollständige Bericht von Nadia Capus ist in einem separaten Anhang zu finden.

Modul 6: Fallstudien

Ziel der Fallstudien war es, die Hypothese zu prüfen, dass die Erfahrung und Spezialisierung einen Einfluss auf die Schnelligkeit und die Qualität bei der Ausführung der Rechtshilfeersuchen hat. Sechs Fälle wurden ausgewählt: drei, mit denen sich erfahrene StA befassten und drei, die von wenig erfahrenen StA bearbeitet wurden. Es sind Extremfälle ausgewählt worden, die jedoch repräsentativ für das System sind. Auswahlkriterien für die Fälle waren die Komplexität und die Zeitspanne (abgeschlossen zwischen 2016 und 2018), ausserdem mussten sie in der Datenbank des BJ digital erfasst sein.

Die Informationen zu diesen Fällen wurden bei den mit den StA geführten Gesprächen eingeholt und nachträglich bei Bedarf per E-Mail oder Telefon ergänzt.

In der Auswahl- und Analysephase wurden weitere Fälle geprüft und dienen dazu, die Aussagen in diesem Bericht zu veranschaulichen.

Dieses Modul wurde von Julián Salazar im Rahmen seiner Masterarbeit an der Universität Bern durchgeführt.

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).

Anhang 4: Bibliographie

EDA (2016), Kein Hort für Potentatengelder. Die Erfahrung der Schweiz mit der Rückerstattung unrechtmässig erworbener Gelder. Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten.

FATF (2016), Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Switzerland, Mutual Evaluation Report, fourth round of mutual evaluations, FATF, Paris.

Fontanaud, Daniel (2002), La criminalité financière. Le rôle de la justice: coopération, entraide judiciaire In: Pierre-Henri Bolle/Heinz Steffen, La criminalité financière. Actes du 60^e Cours international de criminologie.

KGTT (2015) Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz. Bericht der Interdepartementalen Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung.

Lugentz, Frédéric, Rayroud, Jacques, Turk, Michel (2014), L'entraide pénale internationale en Suisse, en Luxembourg et au Grand-Duché de Luxembourg. Larcier, Bruxelles.

Moreillon, Laurent (2004), Entraide internationale en matière pénale: Loi sur l'entraide internationale en matière pénale (EIMP); Traité entre la Confédération suisse et les Etats-Unis d'Amérique sur l'entraide judiciaire en matière pénale (TEJUS); Loi relative au traité conclu avec les Etats-Unis d'Amérique sur l'entraide judiciaire en matière pénale (LTEJUS); Traité d'extradition entre la Confédération suisse et les Etats Unis d'Amérique (TEXUS): commentaire. Helbing Lichtenhahn, Basel.

OECD (2018), Implementing the OECD Anti-Bribery Convention. Phase 4 report: Switzerland.

Swissbanking (2013), Vermögensverwaltung – global und in der Schweiz. Bestandsaufnahme und Branchentrends.

Zimmermann, Robert (2019), La coopération judiciaire internationale en matière pénale. Stämpfli, Bern, 5. Ausgabe.

Zimmermann, Robert (2018), Les rapports entre l'entraide judiciaire internationale et la procédure pénale nationale. La semaine judiciaire, II, Nr. 1.

Anhang 5: Rechtsmittel, Fristen und analysierte Daten

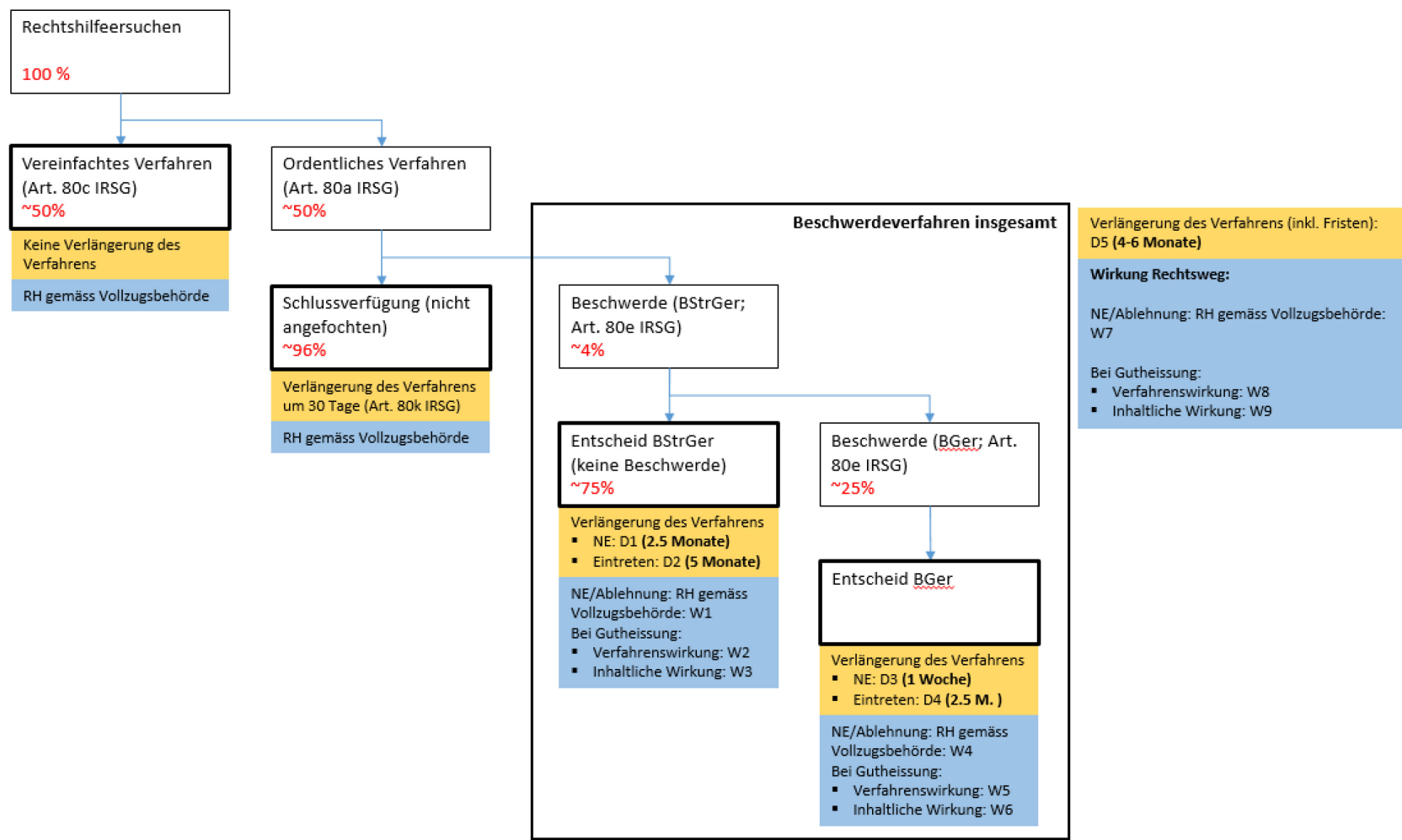


Abbildung 5: Rechtsmittel, Verzögerungen durch die einzelnen Etappen und analysierte Daten. Quelle: EFK

Anhang 6: Kanal für die Übermittlung von internationalen Rechtshilfeersuchen

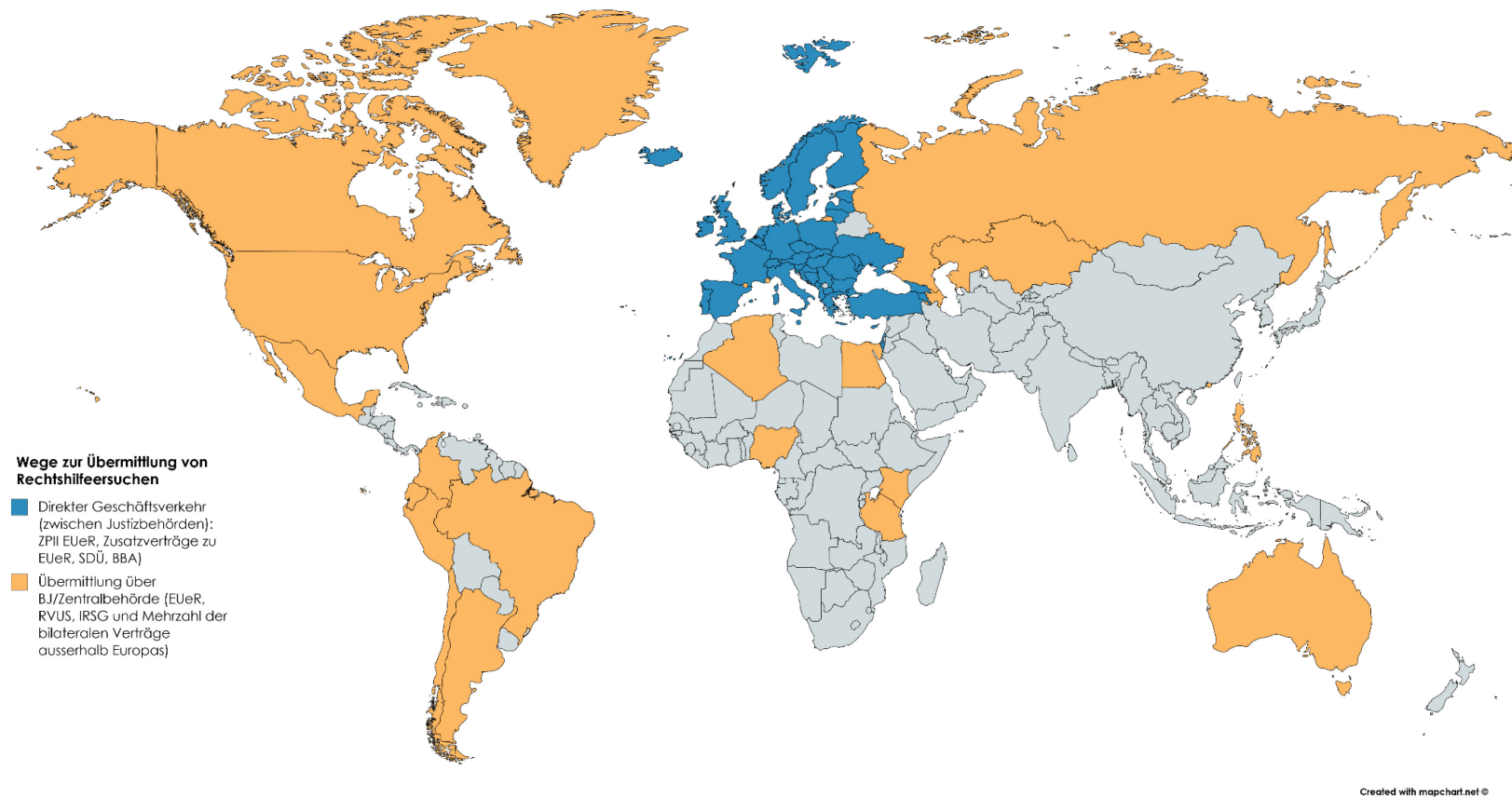


Abbildung 6: Übermittlung eines Ersuchens an die Schweiz im direkten Verkehr (blau), über das BJ (orange) oder auf diplomatischem Weg (grau). Quelle: EFK

Anhang 7: Rechtshilfeverfahren

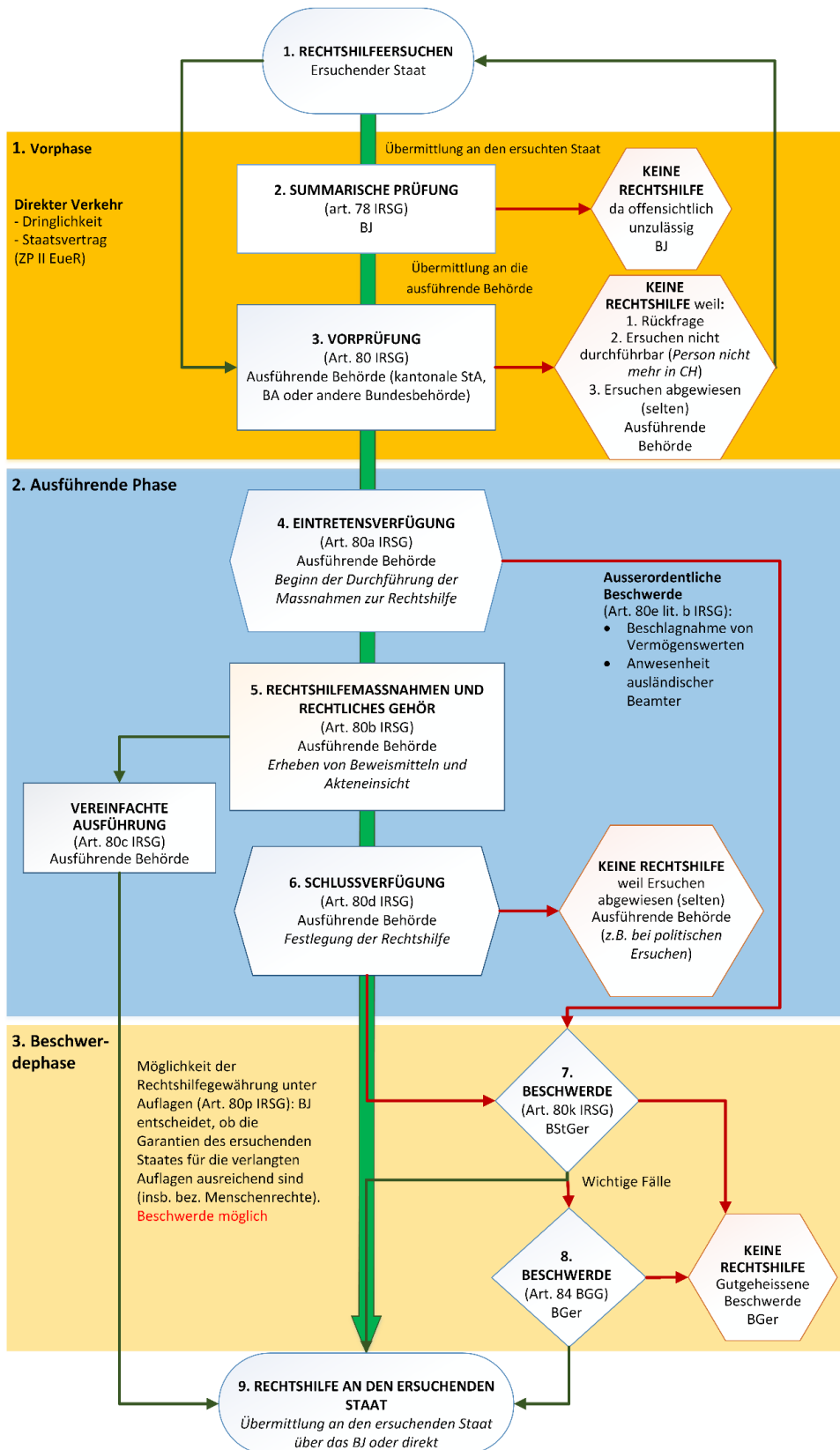


Abbildung 7: Rechtshilfeverfahren in der Schweiz, mit Rechtsmitteln. Quelle: EFK

Anhang 8: Bearbeitete passive Ersuchen im Zeitraum 2008–2018

Behörde	Wirtschaftsdelikte	Nicht-Wirtschaftsdelikte
AI	0	7
GL	1	17
JU	2	37
UR	4	18
OW	4	20
AR	5	28
NE	5	109
SH	6	126
NW	7	59
SO	9	121
FR	11	138
VS	16	121
BL	18	375
GR	20	120
LU	20	257
SZ	31	231
TG	37	331
AG	40	589
VD	54	414
BS	66	362
BE	81	861
ZG	87	413
SG	92	662
BJ	104	94
TI	150	494
GE	326	1081
ZH	594	2702
StA	860	366

Tabelle 8: Anzahl der durch die Schweiz bearbeiteten passiven Ersuchen zwischen 2008 und 2018. N=12 800. Quelle: EFK Daten nach Wirtschaftsdelikten, in aufsteigender Reihenfolge