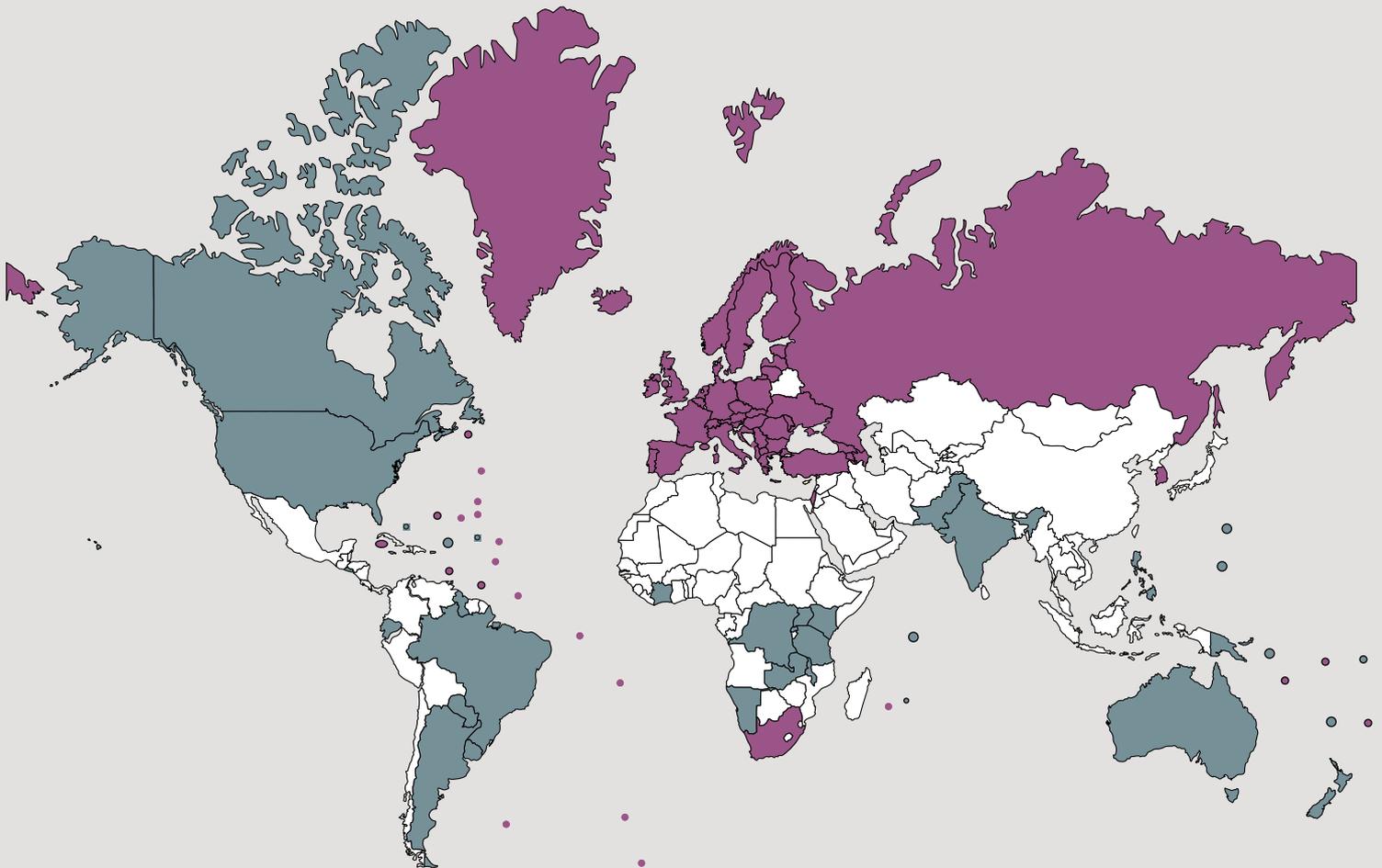


Tätigkeitsbericht 2015

Internationale Rechtshilfe



Impressum

Herausgeber:
Eidgenössisches Justiz-
und Polizeidepartement EJPD
Bern 2016

Redaktion:
Bundesamt für Justiz BJ

Übersetzungen:
Sprachdienste EJPD

Umschlag:
Die Schweiz ist mit vielen Staaten der Welt über ein weitläufiges Staatsvertragsnetz zur Rechtshilfe in Strafsachen verbunden. Die Umschlagseite zeigt dieses Netz exemplarisch für den Bereich der Auslieferung. Die violett gefärbten Länder sind wie die Schweiz Mitgliedstaaten des Europäischen Auslieferungsübereinkommens. Grüngrau markiert sind diejenigen Staaten, mit denen die Schweiz einen bilateralen Auslieferungsvertrag abgeschlossen hat.

Juni 2016

06.16 380 860381009

Inhaltsverzeichnis

	Editorial	5
1	IRH «on stage»: Über uns	6
1.1	Direktionsbereich Internationale Rechtshilfe: Scharnier zwischen Strafjustiz im In- und Ausland	6
1.2	Fachbereich Auslieferung: Internationale Fahndung und Auslieferung, Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsbegehren, Überstellung von verurteilten Personen	7
1.3	Fachbereich Rechtshilfe I: Beschlagnahme und Herausgabe von Vermögenswerten	9
1.4	Fachbereich Rechtshilfe II: Beweiserhebung und Zustellung	10
1.5	Fachbereich Internationale Verträge: Kompetenzzentrum für die Rechtsentwicklung	11
1.6	Verbindungsstaatsanwältin bei Eurojust	12
2	Vor und hinter den Kulissen: Wichtige Fälle und Themen im Jahr 2015	13
2.1	Verfahren im Umfeld der FIFA – ein Paradebeispiel der Teamarbeit	13
2.2	Vom Fahndungsersuchen zur Auslieferung – manchmal ein langer Weg	14
2.3	Zusammenspiel verschiedener Rechtsordnungen im Auslieferungsverfahren	16
2.4	Beschwerdelegitimation bei der stellvertretenden Strafverfolgung	18
2.5	Die stellvertretende Strafvollstreckung schweizerischer Strafurteile im Ausland	19
2.6	Verfahrensdauer bei Überstellungen	20
2.7	Intensive Rechtshilfезusammenarbeit mit den USA	22
2.8	Vorgehensweise bei Anzeigen zum Zwecke der Strafverfolgung an das Ausland bei fehlender Schweizer Strafhoheit	24
2.9	Herausgabe von unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten und die besonderen Herausforderungen des «Printemps Arabe»	25
2.10	Kompetenz von BJ IRH in komplexen oder besonders bedeutenden Fällen	27
2.11	Eine wichtige Rolle auf der europäischen Bühne: Die schweizerische Verbindungsstaatsanwältin bei Eurojust	28
3	Unser Drehbuch: Das Aushandeln von Staatsverträgen	29
4	Unsere Programmhefte: Elektronische Hilfsmittel auf der IRH-Webseite	32
4.1	Website des BJ (www.bj.admin.ch)	32
4.2	Der Rechtshilfeführer (www.rhf.admin.ch)	32
4.3	Orts- und Gerichtsdatenbank Schweiz (www.elorge.admin.ch)	32
5	Ausgewählte Entscheide der schweizerischen Gerichte auf dem Gebiet der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen	33
5.1	Auslieferung und Überstellung	33
5.2	Kleine Rechtshilfe	33
6	Hard Facts: Wichtige statistische Angaben über die internationale Rechtshilfe 2011–2015	34

Editorial



Es gibt sie: die Momente, in denen die Rechtshilfe in Strafsachen plötzlich im Rampenlicht steht. Zum Beispiel wenn gestützt auf amerikanische Festnahmeersuchen in einem Zürcher Hotel im Morgengrauen Mitglieder des Exekutivkomitees der Fédération Internationale de Football Association (FIFA) verhaftet werden. Dann steht die Arbeit unseres

Direktionsbereichs im Fokus des öffentlichen Interesses, weit über die Landesgrenzen hinaus. Das ist aber nicht der Regelfall. In der grossen Mehrheit der Fälle ist die Rechtshilfe in Strafsachen eine wenig beachtete Arbeit hinter der Kulisse.

Der Direktionsbereich Internationale Rechtshilfe des Bundesamts für Justiz (BJ IRH) ist in der Schweiz die zentrale Anlaufstelle für Fragen der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen. Dieses Gebiet ist eine typische Verbundaufgabe. An der Front – vorne auf der Bühne und im Rampenlicht – stehen oftmals andere: die Staatsanwaltschaften des Bundes und der Kantone, die Polizei. Der Direktionsbereich BJ IRH arbeitet vorwiegend hinter der Bühne, als Kulissenbauer, als Souffleur oder auch als Regisseur. Damit die Zusammenarbeit vor und hinter der Bühne zwischen den verschiedenen Akteuren funktioniert, braucht es ein vertrauensvolles Hand-in-Hand-Arbeiten und gegenseitige Transparenz.

Der vorliegende erste Jahresbericht von BJ IRH wagt den Blick hinter die Kulissen – sozusagen in den Backstageraum. Wir stellen den Direktionsbereich BJ IRH vor und erzählen von unserer Arbeit. Diese ist vielfältig, herausfordernd und spannend. Gerade in einem geographisch kleinen, aber ökonomisch global vernetzten Staat wie der Schweiz ist sie ausserdem überaus bedeutsam. Namentlich in den Grenzregionen wie in Basel, in Genf oder im Tessin hat eine enorm hohe Anzahl der verfolgten Straftaten einen Auslandsbezug. Die Schweiz ist ein europäischer Verkehrsknotenpunkt, ein wichtiger Finanzplatz und eine weltweite Handelsdrehscheibe. Als logische Folge dieser positiven Phänomene ist sie auch überdurchschnittlich häufig mit grenzüberschreitender Kriminalität konfrontiert. Ohne internationale Vernetzung der Strafverfolgungsbehörden, ohne Übergabe von strafrechtlich verfolgten Personen und ohne Beweiserhebungen im Ausland wären viele schweizerische Strafverfahren gar nicht durchführbar. Umgekehrt leisten die schweizerischen Behörden mit ihrer Rechtshilfe- und Auslieferungstätigkeit die notwendige Unterstützung für die Kriminalitätsbekämpfung im Ausland – ein wichtiger Beitrag also für die Sicherheit in der Welt.

Aufgrund der geographischen Lage besonders bedeutsam ist die Zusammenarbeit innerhalb Europas. Etwa 80% des schweizerischen Auslieferungs- und Rechtshilfeverkehrs findet mit Europaratsstaaten statt. Ein grosser Teil dieser Fälle generiert kaum ein mediales Interesse und gelangt folglich nie auf die Hauptbühne der internationalen Kriminalitätsbekämpfung. Ab und zu bespielt die Rechtshilfe in Strafsachen aber doch die Bretter, welche wirklich die Welt bedeuten: Besonders viel Aufsehen erregten im vergangenen Jahr die bereits erwähnten FIFA-Verfahren oder jene im Bereich der Rückerstattung von gesperrten Vermögenswerten im Kontext des Arabischen Frühlings und der Ukraine. Ob spektakulär oder nicht, die Realität zeigt, dass es in unserem Aufgabengebiet oft viel Geduld und Zeit braucht, bis rechtlich korrekte und öffentlich wahrnehmbare Resultate erzielt werden können.

Der Komponist Gustav Mahler hat einmal gesagt: «Tradition ist die Weitergabe des Feuers und nicht die Anbetung der Asche». Was für die Musik oder fürs Theater gilt, muss auch für die Rechtshilfebühne gelten: Um den Kampf gegen die internationale Kriminalität erfolgreich führen zu können, ist ein ständiges Weiterdenken erforderlich. Die Verbrecher dieser Welt sind mobil, anpassungsfähig und dynamisch. Also muss sich auch das Rechtshilferecht weiterentwickeln. BJ IRH arbeitet diesbezüglich auf der Grundlage der Staatsvertragsstrategie des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD). Der Direktionsbereich verfolgt das stete Ziel, das Netz von bilateralen Verträgen im Bereich der Rechtshilfe, Auslieferung und Überstellung von verurteilten Straftätern gezielt zu erweitern und die multilateralen Instrumente sowie die nationalen Rechtsgrundlagen für die Rechtshilfe in Strafsachen à jour zu halten. Der vorliegende Bericht bietet auch in die diesbezüglichen Arbeiten – also quasi in unser eigenes Drehbuch – einen Einblick.

Der vorliegende Tätigkeitsbericht zeigt, dass Erfolge in der grenzüberschreitenden Strafverfolgung nur durch das stetige, professionelle Engagement der beteiligten Partnerbehörden sowie der fallverantwortlichen Mitarbeitenden von BJ IRH realisiert werden können. Dafür gebührt ihnen allen grosser Dank und Anerkennung.

Ich wünsche Ihnen eine informative und anregende Lektüre!

Susanne Kuster,
Vizedirektorin BJ, Chefin Direktionsbereich IRH

1

IRH «on stage»: Über uns

1.1 Direktionsbereich Internationale Rechtshilfe: Scharnier zwischen Strafjustiz im In- und Ausland

Überblick

Der Direktionsbereich Internationale Rechtshilfe (BJ IRH) ist einer von fünf Direktionsbereichen des Bundesamts für Justiz (BJ). Er hat den Auftrag, eine rasch funktionierende internationale Rechtshilfe in Strafsachen sicherzustellen und entscheidet über Rechtshilfeersuchen, Auslieferungen, Überstellungen sowie über die stellvertretende Strafverfolgung und Strafvollstreckung.¹ BJ IRH ist auch für die Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen in all diesen Bereichen zuständig. Daneben obliegen dem Direktionsbereich verschiedene operative Aufgaben im Bereich der Rechtshilfe in Zivil- sowie in Verwaltungssachen.

Organisation

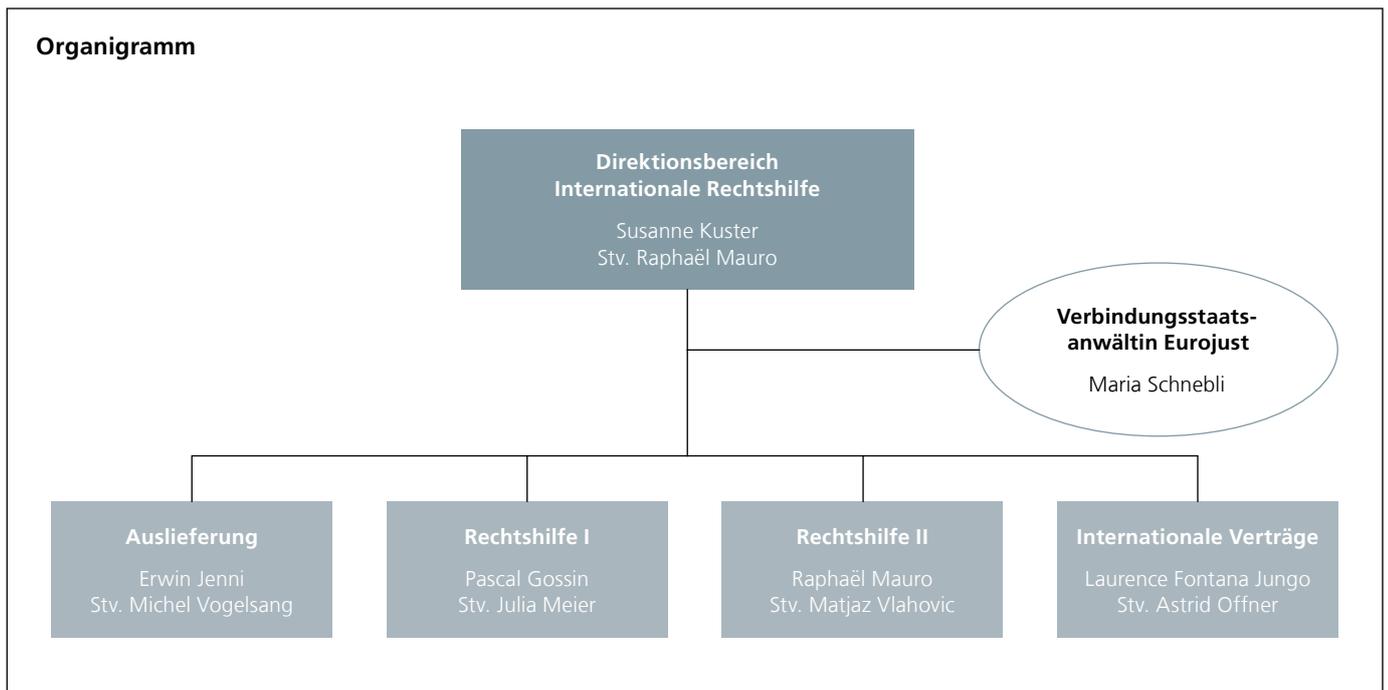
BJ IRH wird geleitet von Vizedirektorin Susanne Kuster. Ihr Stellvertreter ist Raphaël Mauro. Im Direktionsbereich arbeiten insgesamt 45 Personen, darunter 32 Juristinnen oder Juristen, zwölf administrative Mitarbeitende sowie ein Finanzanalyst. Ungefähr die Hälfte arbeitet Teilzeit. Die Mitarbeitenden von BJ IRH – 31 Frauen und 14 Männer – stammen aus sämtlichen Sprachregionen der Schweiz und verrichten ihre Arbeiten vorwiegend in den drei Amtssprachen des Bundes sowie in Englisch. BJ IRH ist aufgeteilt in vier Fachbereiche. Drei davon sind mit der Bearbeitung von Ersuchen operationell tätig, ein Fachbereich beschäftigt sich primär mit der Rechtsentwicklung. Ausserdem ist dem Direktionsbereich die schweizerische Verbindungsstaatsanwältin bei der Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union (Eurojust) angegliedert.



Das Bundesamt für Justiz ist die zentrale Anlaufstelle für Fragen der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen.

Bild: BJ IRH

¹ Vgl. Art. 7 Abs. 6a der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (OV-EJPD) vom 17. November 1999, SR 172.213.1. Fortan wird für die Gesamtheit dieser Rechtsbereiche der Oberbegriff «Strafrechtshilfe» verwendet.



Aufgaben

BJ IRH ist die schweizerische Zentralbehörde im Bereich der Strafrechtshilfe. Als solche empfängt sie ausländische Ersuchen und stellt die schweizerischen Ersuchen an das Ausland, soweit nicht der direkte Verkehr zwischen den betroffenen Behörden möglich ist. In der Schweiz liegt die Aufgabe der Strafverfolgung und damit auch des Vollzugs der Strafrechtshilfe schweremässig bei den Kantonen. BJ IRH nimmt darum seine Aufgaben in enger Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden der Kantone und auch des Bundes wahr. Der Direktionsbereich unterstützt diese einerseits als Dienstleister bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, hat aber auch eine Aufsichtsfunktion und trägt in gewissen Bereichen selbst die direkte Verantwortung für den Entscheid über die Ersuchen. Die Arbeit der Strafverfolgung in einem internationalen Umfeld erfordert neben guten Kontakten im In- und Ausland auch spezialisiertes Knowhow, Fingerspitzengefühl für politische Sensibilitäten und fundierte Informationen bezüglich der Menschenrechtslage in den entsprechenden Staaten. BJ IRH kommt in diesem Spannungsfeld die Rolle eines Vermittlers zwischen den schweizerischen und ausländischen Justizbehörden zu.

1.2 Fachbereich Auslieferung: Internationale Fahndung und Auslieferung, Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsbegehren, Überstellung von verurteilten Personen

Überblick

Der Fachbereich Auslieferung ist die zuständige schweizerische Behörde für die Übergabe von strafrechtlich verfolgten bzw. verurteilten Personen sowie für die stellvertretende Strafrechtspflege. Er hat folgende Hauptaufgaben:

- Auslieferungen inklusive die internationale Personenfahndung zwecks Festnahme im Hinblick auf eine Auslieferung;
- grenzüberschreitende stellvertretende Strafverfolgung;
- grenzüberschreitende stellvertretende Strafvollstreckung und Überstellung von verurteilten Personen;
- Überstellung von Personen, die von einem internationalen Strafgerichtshof gesucht werden, oder von Zeugen in Haft.

Organisation

Der Fachbereich Auslieferung wird von Erwin Jenni geleitet; sein Stellvertreter ist Michel Vogelsang. Im Fachbereich sind acht weitere Juristinnen und Juristen, zwei Fahndungsspezialisten und zwei Assistentinnen tätig.

Aufgaben

Auslieferung

Die Abwicklung von Auslieferungen ist die Hauptaufgabe des Fachbereichs Auslieferung. Auslieferung meint die zwangsweise Übergabe einer gesuchten Person von einem Staat an einen anderen Staat zum Zweck der Strafverfolgung oder des Vollzugs einer freiheitsbeschränkenden Sanktion. Der Fachbereich Auslieferung entscheidet insbesondere, ob vom Ausland gesuchte Personen in der Schweiz festzunehmen sind. Dies bedingt eine enge

Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Polizei (fedpol), weil die meisten Fahndungsersuchen über die internationale kriminalpolizeiliche Organisation (Interpol) oder das Schengener Informationssystem gestellt werden. Im Fall einer Festnahme in der Schweiz erlässt der Fachbereich Auslieferung einen Auslieferungsbefehl und trifft den erstinstanzlichen Auslieferungsentscheid. Dabei wird er von den kantonalen Behörden unterstützt (Vollzug der Auslieferungshaft, Einvernahmen, etc.). Erhebt eine verfolgte Person Beschwerde gegen Entscheide des BJ, verfasst BJ IRH die Stellungnahmen an das Bundesstraf- oder Bundesgericht. Der Direktionsbereich kann seinerseits Beschwerde gegen Entscheide des Bundesstrafgerichts an das Bundesgericht erheben. Willigt eine gesuchte Person in die vereinfachte Auslieferung ein (was in rund 50 Prozent aller Fälle geschieht) oder liegt ein rechtskräftiger Auslieferungsentscheid vor, bewilligt der Fachbereich die Auslieferung und veranlasst den Vollzug. Kommt eine Auslieferung nur auf der Grundlage von Menschenrechtsgarantien zustande, sorgt der Fachbereich Auslieferung zusammen mit dem Eidgenössischen Amt für auswärtige Angelegenheiten (EDA) dafür, dass diese Garantien im ersuchenden Staat beachtet werden.

Auf Antrag schweizerischer Staatsanwaltschaften oder Strafvollzugsbehörden stellt der Fachbereich Auslieferung Fahndungsersuchen und gegebenenfalls das formelle Auslieferungsersuchen an das Ausland. In besonders komplexen Fällen bietet er den Strafbehörden seine Beratung an. Bewilligt der ersuchte Staat schliesslich die Auslieferung, veranlasst der Fachbereich Auslieferung den Vollzug.

Stellvertretende Strafverfolgung

Der Fachbereich Auslieferung behandelt zudem in- und ausländische Strafübernahmebegehren. Weil viele Staaten ihre eigenen Staatsangehörigen nicht ausliefern und bei gewissen, weniger schwer wiegenden Delikten eine Auslieferung nicht in Frage kommt, können auf diesem Weg Lücken in der Strafverfolgung

geschlossen werden. Die Unterlagen des Strafverfahrens und die vorhandenen Beweise werden an den ersuchten Staat übermittelt, damit dieser an Stelle des Tatortstaates ein Strafverfahren durchführt.

Stellvertretende Strafvollstreckung und Überstellung von verurteilten Personen

Ähnlich wie bei den Strafübernahmebegehren geht es auch bei der stellvertretenden Strafvollstreckung um die Schliessung von Lücken, wenn die Auslieferung nicht möglich oder unverhältnismässig ist. Diese Form der Zusammenarbeit ist aber zahlenmässig nur von untergeordneter Bedeutung, weil viele Staaten ausländische Strafurteile nur in ganz bestimmten Fällen vollstrecken können (z.B. nur wenn die verurteilte Person im Tatortstaat aus dem Strafvollzug entwichen ist).

Die Überstellung von verurteilten Personen an deren Heimatstaat zwecks Verbüssung des Strafrestes bezweckt, der verurteilten Person den Strafvollzug in ihrem sozialen Umfeld zu ermöglichen. Dies erfolgt vornehmlich auf Wunsch der verurteilten Person. Nur ausnahmsweise kann auch eine Überstellung gegen den Willen der verurteilten Person erfolgen. Der Fachbereich Auslieferung arbeitet in diesen Fällen eng mit den kantonalen Strafvollstreckungsbehörden zusammen. Nur wenn auch diese eine derartige Überstellung unterstützen, kann das Verfahren erfolgreich abgeschlossen werden.

Überstellung von Personen an internationale Strafgerichtshöfe

Schliesslich behandelt der Fachbereich Auslieferung – allerdings nur sehr selten – Fälle von Überstellungen an einen internationalen Strafgerichtshof (wegen Völkerrechtsverbrechen). Auch die Überstellung von Zeugen, die sich in Haft befinden, zum Zweck der Einvernahme oder zur Gegenüberstellung vor einem internationalen Strafgerichtshof findet selten statt.

1.3 Fachbereich Rechtshilfe I: Beschlagnahme und Herausgabe von Vermögenswerten

Überblick

Der Fachbereich Rechtshilfe I: Beschlagnahme und Herausgabe von Vermögenswerten (Fachbereich Rechtshilfe I) ist das Kompetenzzentrum «Asset Recovery» innerhalb von IRH. Er befasst sich hauptsächlich mit Rechtshilfeersuchen, welche die Beschlagnahme oder Herausgabe von Vermögenswerten zum Gegenstand haben und hat folgende Hauptaufgaben:

- selbständige Führung von Rechtshilfeverfahren im Bereich von politisch exponierten Personen (PEP)²;
- Delegation von Rechtshilfeersuchen aus dem Aufgabenbereich des Fachbereichs Rechtshilfe I an die für den Vollzug zuständigen kantonalen oder Bundesbehörden und Aufsicht über den Vollzug;
- Verhandlungen mit anderen Staaten/Behörden über die Teilung eingezogener Vermögenswerte (Sharing);
- Rechtshilfe an den Internationalen Strafgerichtshof sowie weitere internationale Straftribunale;
- Bearbeitung von Fällen unaufgeforderter Übermittlung von Beweismitteln und Informationen;
- Vertretung von Themen im Bereich der Beschlagnahme und Herausgabe von Vermögenswerten in internationalen und nationalen Gremien.

Organisation

Der Fachbereich Rechtshilfe I wird von Pascal Gossin geleitet; seine Stellvertreterin ist Julia Meier. Im Fachbereich sind vier weitere Juristinnen und Juristen sowie ein Finanzanalyst, ein Paralegal und eine Assistentin tätig.

Aufgaben

PEP

Der Fachbereich Rechtshilfe I ist zuständig für Rechtshilfeersuchen im Zusammenhang mit PEP. Er führt in gewissen Fällen eigene Rechtshilfeverfahren und entscheidet über die Gewährung und den Umfang der Rechtshilfe. In dringenden Fällen kann er ausserdem vorsorgliche Massnahmen (z.B. Kontosperrungen) anordnen, sobald ein Ersuchen angekündigt ist.

Asset Recovery

Der Fachbereich Rechtshilfe I ist die Kompetenzstelle für alle Rechtshilfefragen zum Thema Asset Recovery und bringt in dieser Funktion sein spezifisches Wissen auch an nationalen und internationalen Konferenzen ein. Zu erwähnen sind z.B. die Working Group on Asset Recovery im Rahmen der UNCAC³ oder die Asset Recovery Offices der EU. Der Fachbereich arbeitet in diesem Bereich auch eng mit anderen involvierten Amtsstellen, insbesondere der Task Force Asset Recovery des EDA, zusammen.

Delegation/Aufsicht

Im Übrigen agiert der Fachbereich Rechtshilfe I als Aufsichtsbehörde in Anwendung des IRSG⁴ hauptsächlich in Rechtshilfeverfahren im Bereich der Beschlagnahme und Herausgabe von Vermögenswerten. Sofern kein Direktverkehr zwischen den Justizbehörden möglich ist, leitet er die schweizerischen Rechtshilfeersuchen an das Ausland weiter, prüft die ausländischen Ersuchen summarisch und delegiert sie zum Vollzug an die zuständige Rechtshilfebehörde. Ausserdem ist er für die Ausdehnung der Spezialität in den Fällen, welche in seine Kompetenz fallen, zuständig (sog. sekundäre Rechtshilfe). Der Fachbereich Rechtshilfe I berät weiter die schweizerischen Strafverfolgungs- und Rechtshilfebehörden sowie die ausländischen Ansprechpartner. Zudem wirkt er darauf hin, dass beim Vollzug ausländischer Rechtshilfeersuchen das Beschleunigungsgebot beachtet wird. Als Aufsichtsbehörde kann der Fachbereich Rechtshilfe I gegen Verfügungen und Entscheide der Rechtshilfevollzugsbehörden Beschwerde beim Bundesstraf- und Bundesgericht erheben und wird im Rahmen des Beschwerdeverfahrens zur Vernehmlassung eingeladen.

Sharing (national und international)

Der Fachbereich Rechtshilfe I führt Verhandlungen mit ausländischen Staaten über den Abschluss von Teilungsvereinbarungen bezüglich eingezogener Vermögenswerte (internationales Sharing). Er ist zudem für die Aufteilung des Schweizer Teils zwischen dem Bund und den Kantonen zuständig (nationales Sharing).

Zusammenarbeit mit internationalen Strafgerichten

Ferner ist der Fachbereich Rechtshilfe I zuständig für Rechtshilfeverfahren zu Gunsten des Internationalen Strafgerichtshofes und der Internationalen Tribunale.

Unaufgeforderte Übermittlung von Beweismitteln

Der Fachbereich Rechtshilfe I bearbeitet zudem diejenigen Fälle, in denen es um die unaufgeforderte Übermittlung von Beweismitteln und Informationen an eine ausländische Strafverfolgungsbehörde geht.

² Gebräuchlicher ist der englische Begriff der «politically exposed persons». Zur Legaldefinition der politisch exponierten Personen im Bundesrecht vgl. Art. 2a des Bundesgesetzes über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung vom 10. Oktober 1997 (Geldwäschereigesetz), in Kraft seit 1. Januar 2016, SR 955.0.

³ Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die Korruption vom 31. Oktober 2003, SR 0.311.56.

⁴ Bundesgesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. März 1981, SR 351.1.

1.4 Fachbereich Rechtshilfe II: Beweiserhebung und Zustellung

Überblick

Der Fachbereich Rechtshilfe II: Beweiserhebung und Zustellung (Fachbereich Rechtshilfe II) ist schwergewichtig zuständig für die Behandlung von schweizerischen und ausländischen Rechtshilfeersuchen in Strafsachen, die nicht die Beschlagnahme oder Herausgabe von Vermögenswerten zum Gegenstand haben. Er hat folgende Hauptaufgaben:

- Zentralstellen USA und Italien: selbständige Führung von Rechtshilfeverfahren;
- Delegation von Rechtshilfeersuchen an die für den Vollzug zuständigen kantonalen oder Bundesbehörden und Aufsicht über den Vollzug;
- Bearbeitung und Übermittlung schweizerischer und ausländischer Zustellungsersuchen;
- Behandlung von Rechtshilfeersuchen um Beweiserhebung und Zustellung in Zivilsachen.

Organisation

Der Fachbereich Rechtshilfe II wird von Raphaël Mauro geleitet; sein Stellvertreter ist Matjaz Vlahovic. Im Fachbereich sind sieben weitere Juristinnen und Juristen, drei Paralegals und eine Assistentin tätig.

Aufgaben

Zentralstellen

Die Zentralstelle USA führt die Rechtshilfeverfahren (inkl. Beschlagnahme und Herausgabe von Vermögenswerten) mit den Vereinigten Staaten als eigene Verfahren. Die Zentralstelle Italien kann in komplexen oder besonders wichtigen Straffällen, welche die organisierte Kriminalität, Korruptionsfälle oder andere schwere Straftaten betreffen, ebenfalls selber über die Gewährung von Rechtshilfe entscheiden (inkl. Beschlagnahme und Herausgabe von Vermögenswerten). Der Fachbereich Rechtshilfe II ist ferner für sämtliche Rechtshilfeersuchen, die Kulturgüter zum Gegenstand haben, zuständig.

Delegation/Aufsicht

Ausserhalb seiner Zentralstellenfunktion leitet der Fachbereich Rechtshilfe II, sofern kein Direktverkehr zwischen den Justizbehörden möglich ist, die schweizerischen Rechtshilfeersuchen an das Ausland weiter, prüft die ausländischen Ersuchen summarisch und delegiert sie zum Vollzug an die zuständige kantonale Rechtshilfebehörde oder an die Bundesanwaltschaft (BA). Der Fachbereich Rechtshilfe II entscheidet in diesen Fällen zudem über die Ausdehnung der Spezialität (sog. sekundäre Rechtshilfe). Die Weiterleitung von Anzeigen zum Zwecke der Strafverfolgung, z.B. nach Art. 21 EUeR⁵ und die Zustimmung zur Weiterleitung von auf dem Amtshilfeweg übermittelten Erkenntnissen an eine ausländische Strafverfolgungsbehörde fallen ebenfalls in seine Kompetenz. Dem Fachbereich Rechtshilfe II kommt in allen Rechtshilfeverfahren, für die er zuständig ist, eine Aufsichtsfunktion zu. In dieser Funktion berät er die schweizerischen Strafverfolgungs- und Rechtshilfebehörden sowie die ausländischen Ansprechpartner. Zudem wirkt er darauf hin, dass beim Vollzug ausländischer Rechtshilfeersuchen das Beschleunigungsgebot beachtet wird. Als Aufsichtsbehörde kann der Fachbereich gegen Verfügungen und Entscheide Beschwerde beim Bundesstraf- und Bundesgericht erheben und wird im Rahmen der Beschwerdeverfahren zur Vernehmlassung eingeladen.

Zustellung

Der Fachbereich Rechtshilfe II behandelt zudem die schweizerischen und ausländischen Zustellungsersuchen. Sofern die direkte Zustellung an die zuständige Justizbehörde oder an den Zustellungsadressaten nicht möglich ist, leitet der Fachbereich die Zustellungsersuchen an das Ausland oder – bei ausländischen Ersuchen – an die zuständige schweizerische Behörde weiter. Er ist ebenfalls für die Übermittlung der Zustellungsbescheinigung an die ersuchende Behörde verantwortlich.

Zustellung in Zivilsachen

Schliesslich behandelt der Fachbereich Rechtshilfe II Rechtshilfeersuchen um Beweiserhebung und Zustellung in Zivilsachen. Er leitet die schweizerischen Ersuchen an das Ausland weiter, prüft die ausländischen Ersuchen und leitet diese an die zuständige schweizerische Vollzugsbehörde weiter.

⁵ Europäisches Übereinkommen vom 20. April 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen, SR 0.351.1.

1.5 Fachbereich Internationale Verträge: Kompetenzzentrum für die Rechtsentwicklung

Überblick

Der Fachbereich Internationale Verträge ist das «Kompetenzzentrum Rechtsentwicklung» innerhalb von BJ IRH. Er hat drei Hauptaufgaben:

- Vorbereiten und Führen internationaler Vertragsverhandlungen im Bereich der Strafrechtshilfe sowie Betreuung dieser Vertragsgeschäfte im politischen Prozess;
- Ausarbeiten und Betreuen weiterer Rechtssetzungsprojekte in den vorgenannten Bereichen;
- Konzeptionelle Aufgaben für den gesamten Direktionsbereich IRH sowie Vertretung von BJ IRH in innerstaatlichen und internationalen Gremien.

Organisation

Der Fachbereich Internationale Verträge wird von Laurence Fontana Jungo geleitet; ihre Stellvertreterin ist Astrid Offner. Im Fachbereich sind drei weitere juristische Mitarbeitende tätig; der Fachbereich wird administrativ durch die Direktionsbereichsassistentin unterstützt. Die Fachbereichsleiterin ist gleichzeitig die schweizerische Chefunterhändlerin für Verträge im Bereich der Strafrechtshilfe.

Aufgaben

Internationale Verträge

Der Fachbereich Internationale Verträge baut auf der Grundlage der Staatsvertragsstrategie des EJPD das bilaterale Staatsvertragsnetz der Schweiz im Gebiet der Strafrechtshilfe aus. Er kann selbst die Initiative ergreifen oder ausländische Demarchen beantworten. Dabei führt er seine Geschäfte in enger Absprache und mit Unterstützung der anderen Fachbereiche von BJ IRH sowie den mitinteressierten Diensten des EDA.

Neben den eigentlichen bilateralen Verträgen sind in den vergangenen Jahren vermehrt bilaterale Memoranda of Understanding (MoU) in den Fokus gerückt. Diese rechtlich unverbindlichen MoUs eignen sich für eine erste Annäherung an Staaten, mit denen aus unterschiedlichen Gründen noch kein bindender Vertrag abgeschlossen werden kann. Sie ermöglichen durch gewisse administrative und organisatorische Vereinbarungen eine Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen.

Zusätzlich leistet der Fachbereich Beiträge zur Verhandlung multilateraler Verträge im Bereich der Strafrechtshilfe. Betrifft ein solches Übereinkommen schergewichtig diese Rechtsgebiete, obliegt ihm die Federführung. Bei Verträgen, die neben anderen Elementen lediglich gewisse Rechtshilfekomponenten aufweisen, leistet der Fachbereich Beiträge im Rahmen der schweizerischen Verhandlungsdelegation.

Weitere Rechtssetzungsprojekte

Der Fachbereich Internationale Verträge betreut federführend auch die Gesetzgebung im Bereich der Strafrechtshilfe, namentlich die Anpassungen des IRSG, sowie der Zusammenarbeitsgesetze mit den internationalen Straftribunalen. Daneben leistet er Beiträge zu weiteren Gesetzgebungsprojekten des Bundes mit einem Bezug zur Rechtshilfe.

Konzeptionelle Aufgaben

Der Fachbereich Internationale Verträge unterstützt schliesslich die Direktionsbereichsleitung bei der Erarbeitung von Strategien im Bereich der Politik und Rechtssetzung in den Arbeitsfeldern von BJ IRH. Der Fachbereich erarbeitet Hintergrundnotizen sowie Grundlagen- und Strategiepapiere. Ausserdem vertritt er den Direktionsbereich in den Steuerungsgremien von internationalen Organisationen, die auf dem Gebiet der Strafrechtshilfe tätig sind, namentlich in den Expertengremien des Europarats oder in den Kommissionen des UN Office on Drugs and Crime.

1.6 Verbindungsstaatsanwältin bei Eurojust

Überblick



Seit 2011 ist zwischen der Schweiz und der Eurojust mit Sitz in Den Haag ein Zusammenarbeitsvertrag⁶ in Kraft. Dieser bezweckt die Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und den EU-Staaten im Kampf gegen schwere Formen der internationalen Kriminalität. BJ IRH ist die schweizerische Kontaktstelle zur Umsetzung des Zusammenarbeitsvertrags.

Seit dem 1. März 2015 ist die Kooperation zwischen der Schweiz und Eurojust durch die Stationierung einer Verbindungsstaatsanwältin intensiviert worden.

Organisation

Die Funktion der Verbindungsstaatsanwältin wird von Maria Schnebli wahrgenommen. Sie ist direkt vor Ort bei Eurojust stationiert und organisatorisch der Direktionsbereichsleitung von BJ IRH unterstellt. Sie verfügt ausserdem über den diplomatischen Status eines Attaché bei der Schweizer Botschaft in Den Haag.

Aufgaben

- selbständige Informationsbeschaffung, Koordination und Herstellung von direkten Kontakten im Fall von Anfragen schweizerischer Strafverfolgungsbehörden oder seitens Eurojust bei grenzüberschreitenden Strafermittlungen;
- Organisation von und Teilnahme an operativen Treffen («coordination meetings») und an strategischen Sitzungen;
- Information und Beratung der schweizerischen Strafverfolgungs- und Rechtshilfевollzugsbehörden der Kantone und des Bundes im Zusammenhang mit den Dienstleistungen und Unterstützungsmöglichkeiten durch Eurojust bzw. die Verbindungsstaatsanwältin;
- Berichterstattung an die Begleitgruppe Eurojust unter der Leitung von BJ IRH (Mitglieder: Vertreter der Schweizerischen Staatsanwältekonzferenz bzw. der kantonalen Staatsanwaltschaften und der Bundesanwaltschaft, BA).

⁶ Abkommen zwischen der Schweiz und Eurojust vom 27. November 2008, in Kraft seit 22. Juli 2011, SR 0.351.6.

2

Vor und hinter den Kulissen: Wichtige Fälle und Themen im Jahr 2015

Dieses Kapitel kann keinen vollständigen Einblick in die operative Tätigkeit des Direktionsbereichs BJ IRH im Jahr 2015 bieten. Vielmehr sollen ausgewählte Fälle die Vielfalt der Aufgaben von BJ IRH veranschaulichen. Die Auswahl umfasst neben medien-trächtigen Fällen auch Themenbereiche, die hinter den Kulissen wichtig waren oder die eine besondere rechtliche Bedeutung haben.

2.1 Verfahren im Umfeld der FIFA – ein Paradebeispiel der Teamarbeit

Wer «Federal Office of Justice» und «FIFA» bei der Suchmaschine Google eingibt, erhält 299'000 Treffer. Diese Zahl lässt keinen direkten Rückschluss auf die damit verbundene Arbeitsbelastung zu, aber sie lässt erahnen, wie stark BJ IRH und viele weitere Behörden im Jahr 2015 in Zusammenhang mit diesem Verfahrenskomplex beansprucht wurden. Die erfolgreiche Behandlung solch grosser Fälle lässt sich nur auf der Basis einer umfassenden Teamarbeit bewerkstelligen. Der Fall im Umfeld der FIFA zeigt dies exemplarisch.

Die «Operation Soccer»

Die für den Bezirk Ost von New York zuständige Bundesstaatsanwaltschaft ermittelt seit Jahren gegen bestehende oder ehemalige Mitglieder des FIFA-Exekutivkomitees. Diese sind bzw. waren teilweise zugleich Mitglieder der Exekutivkomitees der Kontinentalverbände oder sonst in leitender Funktion innerhalb der Nationalverbände tätig. Es geht um den Verdacht der Annahme von über 100 Millionen USD an Bestechungsgeldern und verdeckten Provisionen seit Beginn der 90er Jahre bis heute. Sportmedien- bzw. Sportvermarktungsunternehmen sollen auf verschiedene Weise Zahlungen geleistet haben, um bei der Vergabe von entsprechenden Verträgen im Zusammenhang mit der Austragung von Fussballturnieren im nord-, mittel- und südamerikanischen Raum berücksichtigt zu werden. Die Ermittlungen richten sich entsprechend ebenfalls gegen Vertreter dieser Vermarktungsfirmen.

Im Laufe dieser Strafverfahren ersuchen die USA die Schweiz um Rechtshilfe. Nach verschiedenen vorbereitenden Gesprächen verlangen die US-Behörden mit Rechtshilfeersuchen vom 6. März 2015 die Herausgabe von Unterlagen von über 50 Konten bei schweizerischen Banken, über welche angeblich die Bestechungsgelder geflossen sein sollen. Mit ergänzendem Rechtshilfeersuchen wird zudem um die Sperre von 35 dieser Konten ersucht. Ebenfalls am 21. Mai 2015 ersuchen die USA das BJ um die Verhaftung zwecks Auslieferung von mehreren Personen.

BJ IRH erlässt daraufhin die Auslieferungshaftbefehle gegen die Betroffenen und beauftragt die Kantonspolizei Zürich mit deren Festnahme. Am 27. Mai 2015 können in einem Zürcher Hotel sieben Personen festgenommen werden. Gleichtags ordnet BJ IRH mittels mehrerer Verfügungen bei zehn schweizerischen Banken die Sperre von diversen Konten sowie die Edition der Bankunterlagen an.

Am 1. Juli 2015 ersuchen die USA die Schweiz formell um Auslieferung der Verhafteten. Ausserdem werden am 3. Dezember 2015 auf Ersuchen der US-Behörden erneut in Zürich zwei weitere hohe FIFA-Funktionäre festgenommen. Auch dies geschieht gestützt auf Auslieferungshaftbefehle von BJ IRH. Bis zum 31. Dezember 2015 akzeptieren von den insgesamt neun in der Schweiz verhafteten Personen fünf ihre Auslieferung. Vier Personen können an die USA und eine Person an Uruguay ausgeliefert werden.

Im Verfahren der akzessorischen Rechtshilfe beläuft sich der Betrag der gesperrten Gelder auf ca. 80 Mio. USD. Die Sperren erfolgen im Hinblick auf eine Einziehung dieser Vermögenswerte durch die US-Behörden. Neben der Edition von Bankunterlagen wird im Herbst 2015 ebenfalls auf Ersuchen der US-Behörden der Beizug von schweizerischen Strafakten, welche im Zusammenhang mit dem US-Strafverfahren stehen, angeordnet. Nachdem ein Teil der sehr umfangreichen Beweismittel gesichtet worden ist und die ersten Verfügungen rechtskräftig sind, werden Ende Dezember 2015 erste Bankunterlagen an die USA herausgegeben.



Die FIFA-Verfahren haben das Arbeitsjahr 2015 geprägt. Bild: Keystone, Pascal Mora

Teamarbeit bedeutet in erster Linie eine gute Kommunikation zwischen den Beteiligten und den Einbezug aller wichtigen Akteure. Vorab mussten dafür in der «Operation Soccer» verschiedene Fragen geklärt werden: Wie sollen die Auslieferungs- und Rechtshilfeverfahren mit den Strafermittlungen der BA inhaltlich und zeitlich koordiniert werden? Wann müssen die Kontosperrungen angeordnet werden, damit die Festnahmen für das Auslieferungsverfahren nicht gefährdet werden? Wie und wann sollen die Medien informiert werden? Welche Ressourcen müssen die beteiligten Behörden zur Verfügung stellen? Für die Rechtshilfe im FIFA-Fall waren in erster Linie die Fachbereiche Auslieferung und Rechtshilfe II von BJ IRH sowie die Kantonspolizei Zürich zuständig. Sie standen in stetigem Kontakt mit den US-Behörden und den verantwortlichen Kommunikationsstellen.

Die bisherige Bilanz dieser engen Zusammenarbeit ist äusserst positiv. Die gegenseitige transparente Kommunikation im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten hat sich sehr bewährt. Alle beteiligten Behörden haben ihre Rolle bestens wahrgenommen. Leicht getrübt wurde das Bild jedoch durch die Vorabinformation der New York Times, die dazu führte dass sich Journalisten während der Verhaftung in Zürich bereits vor Ort befanden. Wer allenfalls für die Indiskretion verantwortlich sein könnte, ist nicht bekannt. Glücklicherweise wurde die Aktion im Resultat dadurch trotzdem nicht gefährdet.

2.2 Vom Fahndungsersuchen zur Auslieferung – manchmal ein langer Weg

Im Jahr 2015 sind bei BJ IRH insgesamt 397 Auslieferungsersuchen eingegangen, was im Vergleich zum Vorjahr (364) einen leichten Anstieg und ein anhaltend hohes Niveau der Belastung mit Auslieferungsersuchen an die Schweiz bedeutet. Der weitaus grösste Teil der Ersuchen, rund drei Viertel, stammt dabei aus dem Schengenraum. Dies zeigt die enge Verknüpfung der Schweiz bei der grenzüberschreitenden Strafverfolgung besonders mit ihren Nachbarstaaten.

In all diesen Auslieferungsfällen ist es in der Regel sinnvoll, die nötigen Entscheide so rasch als möglich treffen und vollziehen zu können. Das Beschleunigungsgebot verfolgt in der Auslieferung das Ziel, dass der Betroffene nicht übermässig lange in Auslieferungshaft verbringen muss und rasch Rechtssicherheit über seine Situation besteht. Zudem können so behördenseitig finanzielle und personelle Ressourcen effizient eingesetzt werden. Aber gerade in einem Fall, in dem ein in- und ein ausländisches Strafverfahren zusammentreffen, ist eine rasche Abwicklung der Auslieferung oft nicht ganz einfach. Dies selbst dann, wenn weder besondere Umstände vorliegen noch spezielle rechtliche Probleme zu lösen sind. Als Beispiel dient der Fall eines kroatischen Staatsbürgers, der von Deutschland wegen Einbruchsdiebstahls zur Verhaftung ausgeschrieben wurde:

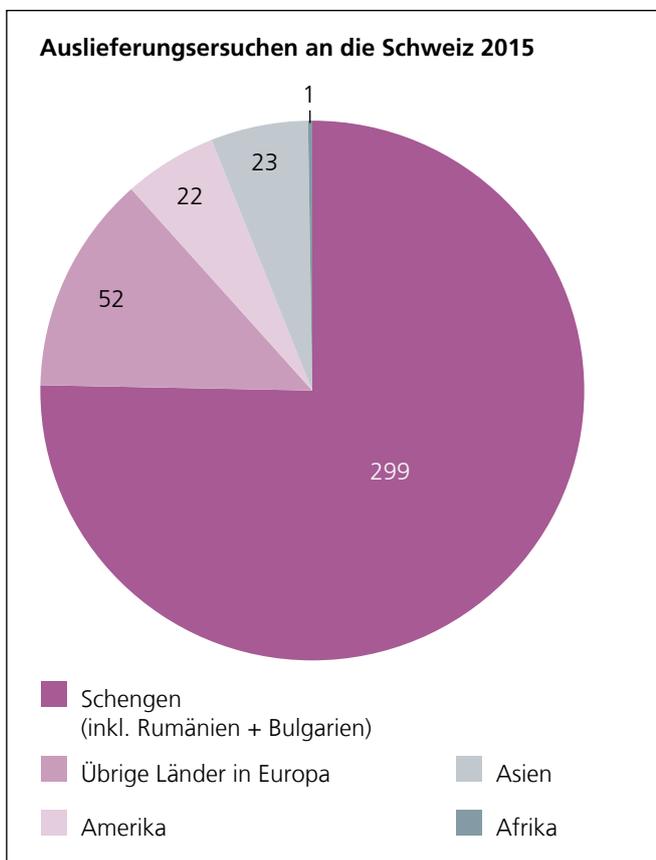
Deutschland einfach – weniger einfach als gedacht!

Am 7. November 2013 erhält BJ IRH via Interpol ein Verhaftersuchen. Ein kroatischer Staatsbürger, der in der Schweiz wohnt, wird auf Antrag der Staatsanwaltschaft München wegen mehrerer Einbruchdiebstähle in Juweliergeschäfte gesucht. Die Überprüfung der Personalien ergibt, dass sich die gesuchte Person («der Verfolgte») im Kanton Basel-Stadt in Untersuchungshaft befindet. Die dortige Staatsanwaltschaft ermittelt gegen ihn ebenfalls wegen Einbruchdiebstahls. Am 13. November 2013 versetzt BJ IRH den Verfolgten subsidiär zur Untersuchungshaft in Auslieferungshaft. Bei allfälliger Entlassung aus der Untersuchungshaft bliebe dieser somit inhaftiert. Anlässlich seiner ersten Einvernahme, welche die Staatsanwaltschaft Basel-Stadt im Auftrag von BJ IRH am 15. November 2013 durchführt, bringt der Verfolgte zum Ausdruck, dass er die Auslieferung nach Deutschland ablehnt. Somit wird das ordentliche Auslieferungsverfahren eingeleitet.

Nach kurzer Zeit trifft bei BJ IRH das formelle Auslieferersuchen des bayrischen Landesjustizministeriums ein. Gestützt darauf veranlasst BJ IRH die Einvernahme des Verfolgten zum formellen Auslieferersuchen. Abklärungen mit der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt ergeben, dass im Basler Verfahren eine Freiheitsstrafe von ein bis drei Jahren zu erwarten ist. Nachdem sich auch noch der Rechtsvertreter des Verfolgten schriftlich zum Auslieferersuchen hat äussern können, erlässt BJ IRH am 16. Januar 2014 den Auslieferungs-

entscheid. Darin wird verfügt, dass der Verfolgte im Anschluss an die in der Schweiz zu verbüssende Freiheitsstrafe an Deutschland ausgeliefert werde. Im Februar 2014 reicht der Verfolgte gegen diesen Entscheid Beschwerde beim Bundesstrafgericht ein. Am 29. April 2014 weist das Bundesstrafgericht die Beschwerde vollumfänglich ab. Da dieser Entscheid nicht ans Bundesgericht weitergezogen wird, bewilligt BJ IRH die Auslieferung gegenüber dem bayrischen Landesjustizministerium Ende Mai 2014, allerdings unter Vorbehalt der vorgängigen Verbüssung der schweizerischen Freiheitsstrafe.

Eine Nachfrage bei der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt ergibt, dass der Verfolgte sich inzwischen im vorzeitigen Strafvollzug befindet. Die Anklageerhebung sei für Sommer 2014 zu erwarten und es sei anschliessend von einer Verurteilung zu ca. 3 Jahren Freiheitsstrafe auszugehen. Am 6. März 2015 wird der Verfolgte im Kanton Basel-Stadt erstinstanzlich zu einer Freiheitsstrafe von 3¼ Jahren verurteilt. Gegen dieses Urteil legt er Berufung ein. Am 17. Dezember 2015 bestätigt das Appellationsgericht Basel-Stadt das erstinstanzliche Urteil. Weil der Verfolgte inzwischen bereits zwei Drittel der Freiheitsstrafe verbüsst hat, verfügt der Präsident des Appellationsgerichts dessen Entlassung aus dem vorzeitigen Strafvollzug, unter Sicherstellung der auslieferungsweisen Übergabe des Verfolgten an die deutschen Behörden. Auf Anordnung BJ IRHs erfolgt schliesslich am 21. Dezember 2015 dessen Übergabe nach Deutschland.



Grafik: BJ IRH

Die Existenz von zwei verschiedenen Strafverfahren, eines in der Schweiz und eines im Ausland, verlangsamt das Auslieferungsverfahren. In der Regel muss zuerst der Vollzug des schweizerischen Strafurteils abgewartet werden, bevor BJ IRH den Fall zum Abschluss bringen und zu den Akten legen kann. Statt der im Auslieferungsverkehr mit europäischen Staaten üblichen Zeitdauer von ungefähr einem halben Jahr muss sich BJ IRH während längerer Zeit, in gewissen Fällen während vieler Jahre, weiter damit befassen. Es gilt namentlich sicherzustellen, dass das Ende des schweizerischen Strafvollzugs mit dem Vollzug der Auslieferung reibungslos koordiniert wird. Eine periodische Überprüfung derartiger Fälle und die Pflege der Kommunikation zwischen allen involvierten Behörden sind deshalb von entscheidender Bedeutung. BJ IRH führt auch aus diesem Grund ein elektronisches Controllingssystem, das die Fachbereiche bei dieser Aufgabe unterstützt.



Ein kroatischer Staatsangehöriger wird nach Verbüßung einer Freiheitsstrafe in der Schweiz nach Deutschland ausgeliefert, wo er sich wegen mehreren Einbrüchen in Juweliergeschäften vor Gericht verantworten muss. Bild: Keystone

2.3 Zusammenspiel verschiedener Rechtsordnungen im Auslieferungsverfahren

Nicht nur für den Bereich des Auslieferungsrechts sind weltweit gesehen ganz grob zwei Rechtstraditionen zu unterscheiden. Zunächst geht es um die kontinentaleuropäische Tradition in den sogenannten civil law-Staaten. Dazu gehören namentlich die meisten europäischen Länder, zwischen denen eine Auslieferung vergleichsweise einfach erfolgen kann. Als Grundlage genügt ein Haftbefehl mit einer genügend klaren Schilderung des bestehenden Tatverdachts. Beweise im formellen Sinn müssen nicht vorgelegt werden. Nicht so in der Zusammenarbeit mit den Staaten des common law, wie beispielsweise Kanada, Australien oder Neuseeland. Diese Staaten verlangen vor dem Hintergrund ihrer angelsächsischen Rechtstradition für eine Auslieferung viel mehr als nur einen Tatverdacht. Bevor eine Person in Haft genommen und ausgeliefert werden kann, muss anhand des vorhandenen Beweismaterials dargelegt werden, dass ein Schuldspruch wahrscheinlich ist. Oft sind zudem nur ganz bestimmte, im jeweiligen

Landesrecht vorgesehene Beweisformen zugelassen. Diese Tatsache führt dazu, dass Rechtshilfeersuchen an Staaten mit einer angelsächsischen Rechtstradition für die Schweiz aufwändiger und ihre Erfolgschancen unsicherer sind.

Die konkreten Anforderungen im potenziellen Auslieferungsstaat an das Vorlegen von Beweismitteln sind wesentlich für die Entscheidung, ob ein schweizerisches Ersuchen um Festnahme und Auslieferung vorbereitet werden soll oder nicht. Über das konkrete Vorgehen entscheidet BJ IRH deshalb stets in engem Kontakt mit den schweizerischen Strafverfolgungsbehörden mit Blick auf den notwendigen Verfahrensaufwand inklusive der zu erwartenden Kosten.

Mit einem besonders aufwändigen Auslieferungersuchen an Neuseeland befasste sich BJ IRH im Jahr 2015. Dieses Beispiel veranschaulicht die Problematik der hohen Beweisanforderungen in common law-Staaten.

Ein Mörder, zwei Rechtssysteme...

Alberto Fabbri, Erster Staatsanwalt des Kantons Basel-Stadt, berichtet:

Am 13. Dezember 2000 wird eine junge Tamilin in Basel in ihrer eigenen Wohnung getötet. Zwei Tage später erlässt die Staatsanwaltschaft Basel-Stadt gegen ihren ehemaligen, ebenfalls aus Sri Lanka stammenden Partner S.C. einen Haftbefehl wegen Verdacht des Mordes bzw. der vorsätzlicher Tötung. Der dringend Tatverdächtige wird auf Antrag der Staatsanwaltschaft durch BJ IRH weltweit zur Verhaftung ausgeschrieben.

Erst elf Jahre später, am 17. August 2011, meldet Interpol Wellington, dass S.C. in Neuseeland unter dem Namen S.B. entdeckt worden sei. Dieser ist im Februar 2001 mit falschen Reisedokumenten von Paris über Seoul und Fidschi in Neuseeland eingereist und seither in Auckland domiziliert.

Die Staatsanwaltschaft Basel-Stadt lässt den neuseeländischen Behörden über BJ IRH ausrichten, dass sie am Haftbefehl festhalte und eine Auslieferung von S.C. anstrebe. Damit wird ein überaus aufwändiges und komplexes Auslieferungsverfahren eingeleitet.

Eine erste Hürde besteht darin, dass das neuseeländische Recht den Erlass eines Haftbefehls von einem Gericht – und nicht von einer Staatsanwaltschaft – verlangt. Zuhanden der neuseeländischen Behörden müssen Gutachten über die Zuständigkeiten und Befugnisse einer Schweizer Staatsanwaltschaft eingereicht werden, in denen insbesondere die Befugnisse zum Erlass von Haftbefehlen, zur Anordnung von Zwangsmassnahmen und zur Einvernahme von Zeugen detailliert erklärt werden müssen. Entsprechende umfangreiche Erklärungen zur Stellung und den Aufgaben der Staatsanwaltschaft nach schweizerischem Strafprozessrecht werden sowohl vom Bundesamt für Justiz als auch vom Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt extra für das Auslieferungsdossier erarbeitet.

Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass alle Beweise für das Auslieferungsersuchen an Neuseeland neu aufgearbeitet werden müssen. Sämtliche Einvernahmeprotokolle und Berichte des Auslieferungsdossiers sind allen Zeugen und

Sachverständigen nochmals vorzulegen und von diesen zu bestätigen. Ein wichtiger Zeuge muss extra vom Ausland eingeflogen werden. Jedes einzelne Dokument ist anschliessend ins Englische zu übersetzen und in einer eidesstaatlichen Erklärung vor einem Vertreter Neuseelands, dem Legal Attaché der neuseeländischen Botschaft in Genf, zu bestätigen.

Nach mehreren Anläufen reicht das BJ IRH via die Schweizerische Vertretung in Neuseeland am 16. Juni 2014 das endgültige Auslieferungsersuchen ein. Auf Geheiss des neuseeländischen Justizministers vom 18. August 2014 stellt das zuständige Gericht in Auckland am 22. August 2014 gegen S.C. einen Haftbefehl aus, worauf der Tatverdächtige am 26. August 2014 verhaftet und vor das Bezirksgericht von Auckland gestellt wird. Allerdings ist dieser danach bis zu seiner Auslieferungsanhörung auf Kautions wieder auf freiem Fuss.

Bis zur gerichtlichen Anhörung müssen sodann auf Wunsch des neuseeländischen Justizministeriums erneut weitergehende Abklärungen durchgeführt und diverse ergänzende Unterlagen vom BJ formell eingereicht werden. Am 22. Mai 2015 entscheidet der zuständige Richter schliesslich, dass aufgrund der eingereichten Beweismittel prima facie genügend Elemente vorliegen, um S.C. wegen Mordes vor Gericht zu bringen und auch die übrigen Kriterien für die Auslieferung erfüllt sind. Der neuseeländische Richter stellt entsprechend den erforderlichen Haftbefehl aus.

Nachdem schliesslich auch der neuseeländische Justizminister den Vollzug der Auslieferung anordnet, kann die Überführung geplant werden. Auch diese verursacht auf vielen Ebenen grossen administrativen Aufwand. Namentlich müssen Durchlieferungsbewilligungen in den USA und in Deutschland eingeholt werden. Dass all das schliesslich reibungslos verläuft, setzt wiederum eine sehr enge und intensive Zusammenarbeit mit verschiedensten Behörden voraus.

Rund vier Jahre nach der Entdeckung von S.C. in Neuseeland und einem äusserst komplizierten Verfahren wird dieser, begleitet von einem Team der Kantonspolizei Basel-Stadt, am 25. August 2015 in die Schweiz ausgeliefert. S.C. wird nun im Kanton Basel-Stadt wegen Mordes angeklagt und wartet im dortigen Untersuchungsgefängnis auf seinen Prozess.

Trotz der schwierigen Ausgangslage im Beweisrecht konnte in diesem Fall die Auslieferung nach grossem Aufwand erfolgen. Dies kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Zusammenspiel verschiedener Rechtsordnungen schwierig bleibt und das Grundproblem in der Zukunft zu lösen ist. Für die Spezialisten von BJ IRH ist es deshalb unabdingbar, allfällige Entwick-

lungen im Beweisrecht in den betreffenden Staaten zu beobachten und mit den dortigen Experten im Austausch zu stehen. Zudem ist BJ IRH bestrebt, die Thematik wo möglich auf multilateraler Ebene, etwa im Europarat, oder anlässlich bilateraler Konsultationen aufzunehmen.



In der Causa S.C. mussten alle Beweise für das Auslieferungersuchen neu aufgearbeitet werden. Mit dem Anbringen des Siegels des EJPD erfüllte das BJ zudem eine formelle Anforderung, die nach älteren Auslieferungsverträgen noch vorgesehen ist. Bild: BJ IRH

2.4 Beschwerdelegitimation bei der stellvertretenden Strafverfolgung

Die Übertragung der Verfolgung einer Straftat, die grundsätzlich in der schweizerischen Strafhohheit liegt, an eine ausländische Strafverfolgungsbehörde hat in der Praxis eine grosse Bedeutung. Im Jahr 2015 wurde über das BJ in 199 Fällen ein Strafübernahmeersuchen an das Ausland gestellt (2014: 220). Weitere geschätzte rund 200 Begehren werden jedes Jahr von den kantonalen Staatsanwaltschaften im direkten Geschäftsverkehr ohne Einbezug von BJ IRH an Deutschland, Österreich und Italien gestellt.

Trotz dieser rund 400 Strafübernahmebegehren an das Ausland pro Jahr ergehen im Vergleich dazu nur sehr selten Gerichtsentseide in diesem Themenbereich. Dies hat mit den speziellen, stark eingeschränkten Voraussetzungen der Beschwerdelegitimation zu tun. Im Jahre 2015 ist ein wichtiger Entscheid des Bundesstrafgerichts⁷ just zu dieser Frage ergangen, welcher in der Folge vom Bundesgericht⁸ bestätigt wurde:

In einem Strafverfahren, welches die BA gegen den in Brasilien wohnhaften brasilianischen Staatsbürger A, eröffnet hatte, stellte BJ IRH auf Antrag der BA ein Ersuchen um stellvertretende Strafverfolgung an Brasilien. Gegen dieses Ersuchen führten sowohl A als auch zwei weitere Personen Beschwerde ans Bundesstrafgericht. Dieses trat jedoch auf die Beschwerde nicht ein, da den Beschwerdeführern die Beschwerdelegitimation nach Art. 25 Abs. 2 IRSG fehle. Sie hätten weder ihren gewöhnlichen Aufenthalt hierzulande noch sonst eine genügende Verbindung zur Schweiz. Ebenfalls läge auch keine Ausnahme vor, die eine Legitimation begründen würde. Eine solche wäre dann zu bejahen, wenn der von einem Strafübernahmebegehren Betroffene, der im Ausland residiert, trotz Fehlens der genannten Voraussetzungen von der Abtretung der Strafverfolgung wie von einer Rechtshilfemassnahme betroffen wäre. In casu lag diese Konstellation jedoch nicht vor; die Beschwerdeführer hatten nicht dargelegt, dass die Abtretung des Strafverfahrens an Brasilien zu einer Übergabe von Gegenständen oder Vermögenswerten, an welchen sie selbst oder Dritte berechtigt sind, führen würde. Das Bundesgericht trat auf die Beschwerde gegen den Entscheid des Bundesstrafgerichts folgerichtig ebenfalls nicht ein.

Die gerichtlichen Entscheide haben die bisherige Praxis von BJ IRH bestätigt: Sie anerkennen im Ergebnis, dass die Aufnahme eines Strafverfahrens im Ausland nicht bereits vorgängig durch Beschwerden gegen das schweizerische Ersuchen dazu verhindert oder verzögert werden soll. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass die ausländischen Behörden weder rechtzeitig vorsorgliche Massnahmen zur Sicherung von Beweisen noch zur Festnahme des mutmasslichen Straftäters ergreifen könnten. Diese Praxis ermöglicht eine rasche materielle Beurteilung der Vorwürfe durch die Strafjustiz.

Das heisst aber nicht, dass via Strafübernahmebegehren Beweismittel an ausländische Behörden übermittelt werden dürften, wenn dies in einem Rechtshilfeverfahren nicht zulässig wäre. Diesen Aspekt müssen die schweizerischen Strafverfolgungsbehörden und natürlich auch BJ IRH bei der Stellung von Ersuchen an das Ausland von Amtes wegen prüfen.

⁷ Urteil des Bundesstrafgerichts RR.2015.275 / RP.2015.61 + 62, RR.2015.276 / RP.2015.63 + 64, RR.2015.277 / RP.2015.65 + 66 vom 29. Oktober 2015.

⁸ Urteil des Bundesgerichts 1C_595/2015 vom 19. November 2015.

2.5 Die stellvertretende Strafvollstreckung schweizerischer Strafurteile im Ausland

Die Voraussetzungen für eine Vollstreckung schweizerischer Strafurteile im Ausland, d.h. in aller Regel im Heimatstaat der verurteilten Person, sind in der Praxis relativ selten erfüllt. Möglich ist diese Form der Zusammenarbeit hauptsächlich mit Ländern, die über ein ähnliches Rechtssystem wie die Schweiz verfügen, wie z.B. Deutschland oder Österreich. Die meisten anderen Staaten können nach ihrem Landesrecht ausländische Strafurteile gar nicht vollstrecken oder nur, wenn dies in einem Staatsvertrag vorgesehen ist. Das SDÜ⁹ und das Zusatzprotokoll zum Überstellungsübereinkommen¹⁰ sehen eine solche stellvertretende Strafvollstreckung für einen ganz bestimmten Fall vor: wenn sich die verurteilte Person durch Flucht in den Heimatstaat dem Strafvollzug entzieht. Im Jahr 2015 hat ein Fall mit Frankreich grosse mediale Aufmerksamkeit erregt:

Die Tücke mit der Lücke...

Mit Entscheidung vom 2. April 2014 verurteilt der Appellationshof des Waadtländer Kantonsgerichts den französischen Staatsbürger L.S. wegen Mordes zu einer Freiheitsstrafe von 14 Jahren. Dieses Urteil wird im Oktober 2014 rechtskräftig und vollstreckbar. Zuvor hat das Bundesgericht ein erstes Urteil der gleichen Instanz vom 29. November 2012 kassiert, mit welchem eine Freiheitsstrafe von 16 Jahren ausgefällt worden ist. L.S. ist bei der Urteilsöffnung am 30. November 2012 nicht mehr anwesend gewesen, nachdem er tags zuvor noch an der Verhandlung teilgenommen und gemäss dem Waadtländer Generalstaatsanwalt explizit die Teilnahme an der Urteilsöffnung am Folgetag angekündigt hat. Stattdessen hat sich L.S. bereits nach Frankreich abgesetzt.

Eine Auslieferung von Frankreich an die Schweiz ist nicht möglich, da Frankreich – wie auch die Schweiz – eigene Staatsbürger grundsätzlich nicht ausliefert. Am 6. Januar 2015 richtet BJ IRH – auf Antrag des Kantons Waadt – deshalb ein Ersuchen um stellvertretende Strafvollstreckung an das französische Justizministerium. Die französischen Behörden sind aus rechtlichen Gründen jedoch nicht in der Lage, dem schweizerischen Ersuchen zu entsprechen: In der Hauptsache liegt dies daran, dass das Urteil vom 2. April 2014 erst rechtskräftig geworden ist, nachdem sich L.S. nach Frankreich abgesetzt hat. Die französischen Behörden lehnen daher eine Übernahme der Strafvollstreckung ab.



Die stellvertretende Strafvollstreckung eines schweizerischen Strafurteils durch einen anderen Staat ist nur unter eingeschränkten Bedingungen möglich. Bild: Keystone

Im erwähnten Fall waren die Voraussetzungen des Art. 68 SDÜ und des Art. 2 des Zusatzprotokolls zum Überstellungsübereinkommen nicht erfüllt. Der Betroffene hatte die Schweiz zwischen zwei Gerichtsterminen, also noch vor der Urteilsfällung, verlassen. Die beiden Bestimmungen sehen jedoch ausdrücklich das Vorliegen eines rechtskräftigen Urteils als Bedingung für ein Ersuchen um stellvertretende Strafvollstreckung vor, setzen also eine Flucht vor dem Strafvollzug voraus.

Im Europarat wird das erwähnte Zusatzprotokoll derzeit überarbeitet. Die Änderung hat u.a. zum Ziel, den Anwendungsbereich seines Art. 2 zu erweitern: Das Protokoll soll künftig auch Fälle abdecken, in denen der Straftäter während des Strafverfahrens oder nach dem Strafurteil auf legalem Weg in den Heimatstaat reist und nachher nicht mehr in den Urteilsstaat zurückkehrt.

⁹ Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985, für die Schweiz rechtlich verbindlich aufgrund des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (Schengen-Assoziierungs-Abkommen, SAA) vom 26. Oktober 2004, SR 0.362.31.

¹⁰ Zusatzprotokoll vom 18. Dezember 1997 zum Übereinkommen vom 21. März 1983 über die Überstellung verurteilter Personen, SR 0.343.1.

2.6 Verfahrensdauer bei Überstellungen

BJ IRH verzeichnete auch im Jahr 2015 eine relativ hohe Anzahl von Gesuchen ausländischer Staatsangehöriger, die in der Schweiz zu einer freiheitsentziehenden Sanktion verurteilt wurden und ihre Sanktion im Heimatstaat verbüssen wollen (2015: 48; 2014: 47). Die Gesuche sind mehrheitlich auf der Grundlage des Überstellungsübereinkommens¹¹ zu behandeln, da die Personen fast ausnahmslos einen europäischen Heimatstaat haben.

Im Jahr 2015 konnten erstmals zwei neue Überstellungsverträge angewendet werden: BJ IRH deponierte drei Überstellungsersuchen bei den kosovarischen Behörden gestützt auf den Überstellungsvertrag zwischen der Schweiz und Kosovo¹², welcher seit dem 11. Mai 2014 in Kraft ist. Sodann beantragte eine verurteilte Person, den Rest ihrer Sanktion in ihrem Heimatland Dominikanische Republik zu verbüssen.¹³

Lediglich in zwei Fällen beantragten kantonale Strafvollzugsbehörden, eine verurteilte ausländische Person gegen deren Willen an ihr jeweiliges Heimatland zu überstellen. Es handelte sich hierbei um einen rumänischen und einen deutschen Staatsangehörigen.

Die Gesuche von schweizerischen Staatsangehörigen, die im Ausland verurteilt wurden und den Rest ihrer Sanktion in der Schweiz verbüssen wollten, blieben im Jahr 2015 zahlenmässig weiterhin auf tiefem Niveau (2015: 13; 2014: 14). Die grosse Mehrheit dieser Personen befindet sich in einem europäischen Land im Strafvollzug. BJ IRH führte im Jahr 2015 aber auch verschiedene Verfahren mit Staaten ausserhalb von Europa weiter (z.B. Thailand, Venezuela, Peru, Trinidad und Tobago). Diese Verfahren kommen meist nur schleppend voran und erweisen sich als zeitaufwändig. Die örtliche Distanz, sprachliche Unterschiede sowie komplizierte Zuständigkeitsregelungen in diesen Ländern dürften nur einige der Gründe dafür sein, dass die Verfahren sehr lange dauern. BJ IRH kann in diesen Fällen regelmässig auf die Unterstützung der schweizerischen Vertretung vor Ort (Konsulat oder Botschaft) zählen.

Obwohl gemäss Übereinkommen eine Überstellung grundsätzlich schon bei einer Reststrafe von sechs bzw. drei Monaten möglich ist, scheitert die Realisierung der Überstellung oft an den zeitlich sehr intensiven Verfahren. Oft übersteigt deren Dauer die Reststrafe. Die Gründe dafür sind vielfältig: Bereits die schweizerischen Behörden benötigen viel Zeit, um das Gesuch einer überstellungswilligen Person sorgfältig zu prüfen. Insbesondere die



Gestützt auf den bilateralen Überstellungsvertrag deponiert das BJ drei Ersuchen bei den kosovarischen Behörden, damit die verurteilten Personen den Rest ihrer Strafe in ihrem Heimatstaat verbüssen können. Bild (Strafanstalt Dubrava): SRF, Kameramann Gazmend Idrizi

¹¹ Übereinkommen vom 21. März 1983 über die Überstellung verurteilter Personen, SR 0.343.

¹² Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Kosovo über die Überstellung verurteilter Personen vom 14. Mai 2012, SR 0.344.475.

¹³ Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen zwischen der Schweiz und der Dominikanischen Republik vom 16. Januar 2013, in Kraft seit 1. Oktober 2014, SR 0.344.318.

Zusammenstellung der notwendigen Unterlagen, die teilweise umfangreichen Übersetzungsarbeiten und natürlich auch die Übermittlungswege sind aufwändig. Regelmässig noch länger benötigen aber die Behörden des Heimatstaates für die Beurteilung des Ersuchens. Eine Rolle spielen dürfte dabei die Tatsache, dass der Heimatstaat mit einer Überstellung für den Strafvollzug verantwortlich wird und damit auch die entsprechenden Kosten übernehmen muss. Besonderen Aufwand kann ferner die Durch-

führung von Gerichtsverfahren zwecks Anerkennung eines ausländischen Strafurteils verursachen. Kommt es schliesslich zu einer Vereinbarung zwischen dem Urteils- und dem Vollstreckungsstaat und hält auch die verurteilte Person an ihrem Wunsch zur Überstellung fest, kann – aus meist unklaren Gründen – nochmals viel Zeit verstreichen, bis der Vollstreckungsstaat diese Person tatsächlich übernimmt.

Erfolgreich überstellt!

Die im November 2015 erfolgte Überstellung eines serbischen Staatsangehörigen hat eine viereinhalbjährige Vorgeschichte:

Die in der Schweiz verurteilte und eine Haftstrafe verbüsende Person reicht am 5. Oktober 2009 ein Gesuch um Überstellung an den Heimatstaat Serbien bei BJ IRH ein. Zunächst ist nicht klar, ob der Gesuchsteller ein serbischer oder kosovarischer Staatsangehöriger ist. Ein bereits früher gestelltes Gesuch für eine Überstellung an den Kosovo ist abgelehnt worden, weil damals noch keine vertragliche Grundlage zwischen der Schweiz und dem Kosovo für die Überstellung bestand. Im Februar 2010 wird die zuständige kantonale Strafvollzugsbehörde um die Übermittlung der nötigen Überstellungsunterlagen ersucht. Um die Nationalität der verurteilten Person zu klären, nimmt BJ IRH mit den Behörden von Serbien und von Kosovo Kontakt auf. Diese Abklärung nimmt rund ein Jahr in Anspruch. Es ergibt sich, dass die verurteilte Person sowohl die serbische wie die kosovarische Staatsangehörigkeit besitzt. Anfangs März 2011

erklärt sich daraufhin die kantonale Strafvollzugsbehörde bereit, das Gesuch um Überstellung an die Hand zu nehmen. Die notwendigen Überstellungsunterlagen samt einer Übersetzung in die serbische Sprache gehen anfangs Oktober 2011 bei BJ IRH ein.

Am 14. Oktober 2011 stellt BJ IRH das formelle Ersuchen um Überstellung beim serbischen Justizministerium. Mit Schreiben vom 11. September 2012 übermittelt das serbische Justizministerium den gerichtlichen Vollstreckbarkeitsentscheid. Weitere Informationen wie etwa zu den Voraussetzungen einer frühzeitigen bedingten Entlassung müssen eingeholt werden. Schliesslich, am 5. bzw. 27. Mai 2014, erklären sich die verurteilte Person und die kantonale Strafvollzugsbehörde mit den Überstellungsbedingungen einverstanden. Am 12. September 2014 kann BJ IRH die formelle Zustimmung zur Überstellung an das serbische Justizministerium versenden. Es dauert nochmals 14 Monate, bis am 17. November 2015 eine serbische Polizeieskorte in die Schweiz reist und die verurteilte Person abholt.

Gerade weil das Verfahren oft komplex und umfangreich ist, müssen Aufwand und möglicher Ertrag eines Überstellungsverfahrens frühzeitig abgewogen werden. BJ IRH kommt deshalb bei der Vorprüfung von Überstellungsgesuchen eine wichtige

Beratungsfunktion gegenüber den kantonalen Strafvollzugsbehörden zu. Ausserdem können gute und regelmässige Kontakte zwischen BJ IRH und dem Vollstreckungsstaat zu einer beschleunigten Behandlung der Gesuche beitragen.

2.7 Intensive Rechtshilfezusammenarbeit mit den USA

Die Schweiz und die USA blicken auf eine lange und gut funktionierende Kooperation auf dem Gebiet der Rechtshilfe in Strafsachen zurück. Die USA ist der erste Staat, mit dem die Schweiz einen bilateralen Rechtshilfevertrag abgeschlossen hat.¹⁴ Der Rechtshilfeverkehr mit den USA hat in den letzten Jahren stetig zugenommen. Auffällig dabei ist die hohe Zahl der schweizerischen Ersuchen: sie ist im Vergleich zu den US-Ersuchen mehr als drei Mal so hoch. Schweizerische Strafverfolgungsbehörden profitieren also zahlenmässig betrachtet wesentlich häufiger von der grenzüberschreitenden Unterstützung durch die US-Behörden als umgekehrt.

Im Bereich der aktiven Rechtshilfe (schweizerische Rechtshilfeersuchen an die USA) ist nach einer eher ausgeglichenen Phase bis 2010 ein kontinuierlicher Anstieg der Ersuchen zu verzeichnen. In den letzten fünf Jahren hat sich die Anzahl Schweizer Ersuchen bis 2015 beinahe verdoppelt (2015: 96, 2014: 81, 2010: 50). Diese Tendenz hat einen bestimmten Grund: Die enorme Zunahme des alltäglichen Gebrauchs elektronischer Kommunikation über das Internet führt auch zu Missbrauch, vornehmlich im Bereich der Vermögens-, Sexual- und Ehrverletzungsdelikte. Daraus folgt in den letzten Jahren eine steigende Anzahl Strafverfahren auf diesem Gebiet. Da die grössten und am meisten verwendeten Internet-Dienstanbieter ihren Sitz in den Vereinigten Staaten haben, müssen die für solche Strafverfahren notwendigen Daten und Beweismittel in den USA erhoben werden. Dafür notwendig sind Rechtshilfeersuchen der schweizerischen Strafverfolgungsbehörden an die USA. Der grösste Teil dieser Ersuchen beinhaltet die

rechtshilfweise Sicherung und Herausgabe von Inhalts-, aber auch Randdaten entsprechender elektronischer Kommunikation, welche über die US-amerikanischen Internetserviceprovider erfolgt. Das Inkrafttreten des Übereinkommens über die Cyberkriminalität per 1. Januar 2012,¹⁵ welches im Rechtshilfeverkehr mit den USA ebenfalls zur Anwendung gelangt, führt zusätzlich zu einer höheren Anzahl von Ersuchen.

Die Anzahl von US-Rechtshilfeersuchen an die Schweiz ging in den letzten fünf Jahren hingegen leicht zurück. Einer der Hauptgründe liegt darin, dass die US-amerikanische Börsenaufsichtsbehörde Securities and Exchange Commission (SEC) weniger Rechtshilfeersuchen an BJ IRH stellt. Obwohl es sich bei der SEC im Grunde genommen um eine Verwaltungsbehörde handelt, ist sie gestützt auf den Rechtshilfevertrag mit den USA befugt, Rechtshilfeersuchen an die Schweiz zu stellen. Von dieser Möglichkeit hat sie auch jahrelang Gebrauch gemacht. Seit einigen Jahren fordert sie die notwendigen Informationen aus der Schweiz allerdings nicht mehr auf dem Rechtshilfe-, sondern auf dem Amtshilfeweg an. Aufgrund der Anpassung der Amtshilfebestimmungen in verschiedenen Spezialgesetzen können Amtshilfeersuchen der SEC relativ rasch von den zuständigen schweizerischen Verwaltungsbehörden erledigt werden. In vielen Fällen besteht deshalb keine Notwendigkeit, ein Rechtshilfeersuchen zu stellen. Dies hat auch auf die Fallzahlen der letzten Jahre einen Einfluss. Das Jahr 2015 bildet hier keine Ausnahme (2015: 27, 2014: 28, 2010: 36).

Dem zahlenmässig leichten Rückgang bei den Rechtshilfeersuchen aus den USA stehen materiell betrachtet immer aufwändigere Verfahren gegenüber. Den Rechtshilfeersuchen liegen einerseits immer öfters grosse und komplexe Strafverfahren, z.B. im Bereich Korruptionsdelikte, zugrunde. Andererseits sind nicht selten zahlreiche Rechtshilfemassnahmen notwendig bzw. werden verlangt. Oft sind etwa sehr viele Bankkonten, die von einer Mehrzahl von Betroffenen gehalten werden, von den Rechtshilfeersuchen anvisiert. In vielen Ersuchen wird zudem – sofern auch in der Schweiz im gleichen Zusammenhang ermittelt wird – um die Herausgabe schweizerischer Strafakten ersucht. Verfahrensschritte wie die Sichtung dieser Dokumente und die Gewährung des rechtlichen Gehörs an alle Betroffenen beim Vollzug solcher Ersuchen müssen sorgfältig ausgeführt werden und sind äusserst zeitaufwändig. Auffällig im Jahr 2015 war zudem die beträchtliche Höhe der jeweils rechtshilfweise zu sperrenden Vermögenswerte, zum Teil im dreistelligen Millionenbereich.

Besonders beschäftigt haben BJ IRH im Jahr 2015 – nebst den Rechtshilfeersuchen im Umfeld der FIFA – drei Rechtshilfeersuchen, welchen komplexe Strafverfahren wegen Bestechung ausländischer Amtsträger zugrunde liegen. In zwei Rechtshilfefällen, die miteinander in einem gewissen Zusammenhang stehen, geht es um die Korruption von venezolanischen Beamten in Bezug auf Energie- und Stahlverträge. BJ IRH hat hier Rechtshilfe geleistet und die Erhebung von Bankunterlagen sowie zahlreiche Kontosperrungen angeordnet. Beim dritten Fall (vgl. nachfolgende Box) liegt dem Ersuchen ebenfalls ein wichtiges Strafverfahren wegen Korruption ausländischer Amtsträger zugrunde. Zudem besteht ein Bezug zu einer PEP.¹⁶



Grafik: BJ IRH

¹⁴ Staatsvertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen vom 25. Mai 1973 (RVUS), SR 0.351.933.6.

¹⁵ Übereinkommen vom 23. November 2001 über die Cyberkriminalität, SR 0.311.43.

¹⁶ Vgl. Dazu vorne, Fn. 2.

Der Korruption auf der Spur

Die US-Behörden führen seit dem Jahr 2006 ein Strafverfahren wegen Korruption ausländischer Amtsträger. Von den Bestechungshandlungen soll letztlich die Tochter des Präsidenten einer ehemaligen Sowjetrepublik profitiert haben. Die Bestechungsgelder seien von mehreren ausländischen Unternehmungen – zum Teil über Konten in der Schweiz – bezahlt worden. Diese hätten sich Marktzugang im erwähnten Staat erhofft. In der gleichen Sache sind auch weitere Strafverfahren anhängig, u.a. bei der BA. Im Rahmen des US-amerikanischen Strafverfahrens ersuchen die US-Behörden die Schweiz um Rechtshilfe. BJ IRH entspricht im Jahr 2014 dem US-Rechtshilfeersuchen und erlässt die notwendigen Eintretens- und Schlussverfügungen. Dagegen eingereichte Beschwerden werden vom Bundesstrafge-

richt abgewiesen und die erhobenen Bankunterlagen und beigezogenen Schweizer Strafakten können an die US-Behörden herausgegeben werden.

Im Jahr 2015 ersuchen die US-Behörden nach einer Auswertung der Bankunterlagen BJ IRH um die Sperre diverser Bankkonten. Die Rechtshilfe wird gewährt und die Sperre von USD 350 Millionen angeordnet. Diese Vermögenswerte waren auch seitens der BA in ihrem eigenen Verfahren bereits beschlagnahmt worden. Die Vermögenswerte bleiben vorerst gesperrt, bis die USA oder die Schweiz deren Einziehung verfügen. Sollte dies gelingen, ist zudem eine Teilung der eingezogenen Vermögenswerte zwischen den betroffenen Staaten möglich.

Eine effiziente Kriminalitätsbekämpfung erfordert auch eine rasche Abwicklung der unterstützenden Rechtshilfeverfahren. Eine enge Kooperation und Koordination zwischen den beteiligten Staaten ist dabei zentral. Nur so ist es möglich, die Strafverfahren voranzutreiben und die mutmasslich aus Verbrechen herrührenden Gelder im Hinblick auf deren Einziehung zu beschlagnahmen. Dies liegt insbesondere auch im Interesse des Finanzplatzes Schweiz. Es ist aufgrund der Entwicklung der letzten Jahre weiterhin damit zu rechnen, dass BJ IRH auch künftig mit komplexen

Rechtshilfeersuchen aus den USA (wie auch aus anderen Staaten) konfrontiert wird. Es bleibt daher besonders wichtig, nicht nur genügend Personal, sondern auch Mitarbeitende mit spezifischem Know-how einzusetzen. Aus diesem Grund beschäftigt BJ IRH seit dem Jahr 2015 auch einen Finanzanalysten, der in komplexen Rechtshilfeverfahren die relevanten Finanzströme und deren Erheblichkeit für das ausländische Strafverfahren analysiert.



Gerade in Rechtshilfeverfahren mit den USA sind oft umfangreiche Beweismittel, insbesondere Bankunterlagen, zu erheben, und ist zudem eine Vielzahl von Betroffenen ins Verfahren einzubeziehen. Bild: BJ IRH

2.8 Vorgehensweise bei Anzeigen zum Zwecke der Strafverfolgung an das Ausland bei fehlender Schweizer Strafhöhe

Im Jahr 2015 hat sich BJ IRH speziell der Thematik der Anzeigen zum Zwecke der Strafverfolgung gewidmet. Die Frage, ob und wie Anzeigen zum Zwecke der Strafverfolgung an den Tatortstaat weitergeleitet werden können, wurde im Rundschreiben

Nr. 4 des BJ IRH vom 20. März 2015¹⁷ beantwortet. Falls eine Rechtsgrundlage besteht (z.B. Art. 21 EUeR oder eine Bestimmung in einem bilateralen Staatsvertrag) werden die Anzeigen – meistens von BJ IRH – an den ausländischen Staat weitergeleitet. Voraussetzungen dafür sind, dass die schweizerische Staatsanwaltschaft förmlich festgestellt hat, es bestehe keine schweizerische Strafhöhe, die Weiterleitung vom Opfer ausdrücklich gewünscht wird und es sich um eine schwere Straftat handelt.

Im Ausland begangen, in der Schweiz geahndet?

Nicolas Cruchet, Stellvertretender Generalprokurator des Kantons Waadt, berichtet:

Drei Beispiele sollen die Problematik der Strafanzeigen ans Ausland veranschaulichen:

- a) Eine Familie (alle Mitglieder besitzen die italienische Staatsbürgerschaft und haben Wohnsitz in der Schweiz) fährt nach Frankreich in die Ferien. Auf einer Nationalstrasse wird sie Opfer eines «car-jacking»: Unter Androhung von Waffengewalt zwingen Strassenpiraten die Familie, das Fahrzeug zu verlassen. Anschliessend flüchten die Täter mit diesem Fahrzeug.
- b) Eine Studentin mit spanischer Staatsbürgerschaft wohnt in der Region Lausanne. Sie begibt sich nach Belgien, um ein paar Tage bei Freunden zu verbringen. In Brüssel wird die junge Frau von einem Unbekannten angegriffen und vergewaltigt. Beim Versuch, sich zu verteidigen, reisst sie dem Angreifer ein Bündel Haare aus. Sie hat die Geistesgegenwart, diese Haare an sich zu nehmen und sie schliesslich nach ihrer Rückkehr in die Schweiz der hiesigen Polizei zu übergeben.
- c) Ein in der Schweiz wohnhaftes, ausländisches Grenzgängerpaar übergibt seine beiden kleinen Mädchen während der Schulferien in die Obhut eines Onkels. Dieser ist in Frankreich wohnhaft und ebenfalls nicht schweizerischer Nationalität. Während dieses Aufenthalts verletzt der Onkel die sexuelle Integrität der minderjährigen Mädchen.

Diesen drei Beispielen ist eines gemeinsam: Die strafbaren Handlungen wurden im Ausland begangen, aber sie werden in der Schweiz zur Anzeige gebracht – bei Strafverfolgungsbehörden (Polizei oder Staatsanwaltschaft), mit denen die Opfer vertraut sind. Beim Verdacht auf eine schwerwiegende Straftat nehmen die schweizerischen Strafverfolgungsbehörden in der Regel dringliche Untersuchungshandlungen vor. Nur so lassen sich beispielsweise die notwendigen Beweise sichern (z.B. Konservierung des Haarbüschels des Vergewaltigers aus Brüssel zur späteren Durchführung einer DNA-Analyse). Allerdings ist es den Behörden mangels schweizerischer Strafhöhe nicht möglich, die Anzeige weiterzuverfolgen. Es muss die Nichtanhandnahme verfügt werden. Gemäss dem Territorialitätsprinzip sind Straftaten grundsätzlich von jenem Staat zu verfolgen, auf dessen Staatsgebiet sie begangen wurden. Demnach sind die schweizerischen Strafverfolgungsbehörden nicht zur Verfolgung im Ausland begangener Taten zuständig – es sei denn, Opfer oder Täter seien schweizerische Staatsangehörige (aktives/passives Personalitätsprinzip).

Wie aber soll eine schweizerische Staatsanwaltschaft ohne Strafhöhe ihrer moralischen Verpflichtung nachkommen, es wenigstens der ausländischen Justiz zu ermöglichen, sich der Verfolgung eines besonders schweren Delikts anzunehmen? Mit dieser Frage hat unter anderem die Staatsanwaltschaft des Kantons Waadt das Bundesamt für Justiz konfrontiert. Dieses hat daraufhin im März 2015 ein Rundschreiben herausgegeben, welches für dieses praktische Anliegen eine befriedigende Lösung aufzeigt. Die Waadtländer Strafverfolgungsbehörden begrüssen dieses Resultat.

Die ersten Erfahrungen seit dem Erlass des Rundschreibens sind positiv. Die neue Praxis entspricht einem Bedürfnis der Opfer: Es ist wichtig, dass die ausländischen Behörden von allfälligen Delikten wenigstens in Kenntnis gesetzt werden und gegebenenfalls Ermittlungen aufnehmen können.

¹⁷ Abrufbar im Internet unter: www.bj.admin.ch > Sicherheit > Internationale Rechtshilfe in Strafsachen > Rechtshilfeführer > Strafrecht > Wegleitungen und Checklisten.

2.9 Herausgabe von unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten und die besonderen Herausforderungen des «Printemps Arabe»

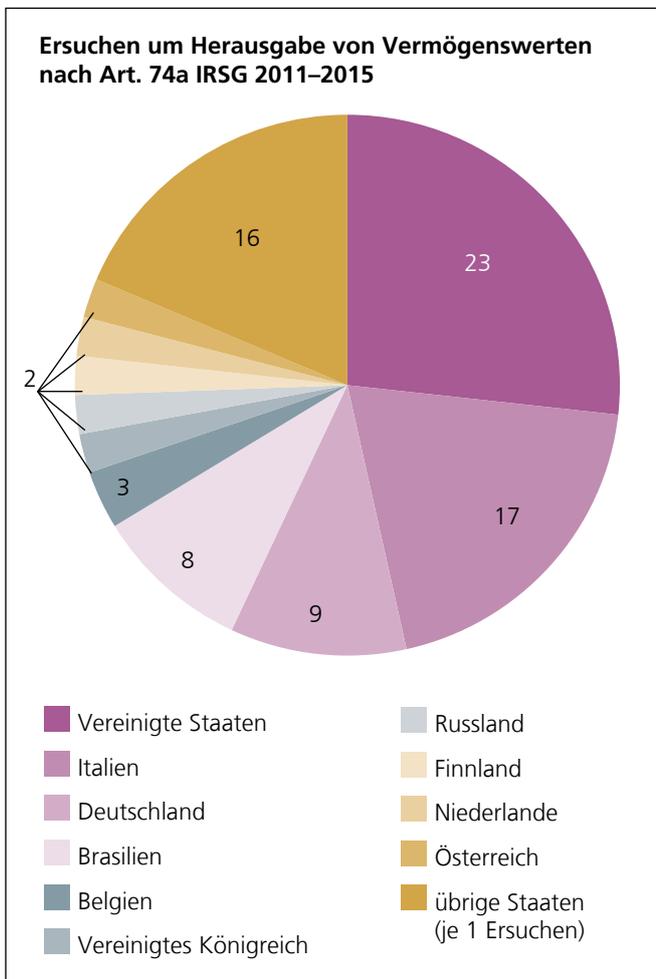
Als einer der grössten Finanzplätze ist die Schweiz seit vielen Jahren mit Rechtshilfeersuchen konfrontiert, die das Auffinden, die Beschlagnahme und die Herausgabe von im Herkunftsstaat unrechtmässig erlangten Vermögenswerten zum Ziel haben. Die Qualität der Unterstützung der schweizerischen Rechtshilfевollzugsbehörden in solchen Fällen ist für den Ruf des schweizerischen Finanzplatzes von entscheidender Bedeutung. Die Schweiz war und ist im Bereich der internationalen Herausgabe von unrechtmässig erlangten Vermögenswerten eine Vorreiterin. Nebst der grundsätzlich jederzeit möglichen zivilrechtlichen Herausgabe steht eine rechtshilfeweise Herausgabe in Anwendung von Art. 74a IRSG zur Verfügung. Die Chancen für eine spätere Einziehung und eine Herausgabe auf dem Weg von Art. 74a IRSG, werden ausserdem durch die schweizerische Möglichkeit einer vorsorglichen Kontosperrung enorm erhöht.

Art. 74a IRSG bezweckt eine unkomplizierte Rückgabe von inkriminierten Vermögenswerten und gestaltet diesen Weg als Rechtshilfemassnahme aus. Diese Möglichkeit ist im Vergleich zu einer förmlichen Vollstreckung eines ausländischen Einziehungsurteils vielfach der einfachere und schnellere Weg. In den letzten fünf Jahren sind bei BJ IRH insgesamt 86 solcher Ersuchen um Herausgabe von Vermögenswerten eingegangen, davon im Jahr 2015 deren 18 (2014: 17). Dabei lässt sich feststellen, dass der Grossteil dieser Ersuchen aus den Vereinigten Staaten stammen, gefolgt von Italien und Deutschland.

Die Prüfung eines Ersuchens um Herausgabe illegal erworbener Gelder an den Herkunftsstaat oder andere Anspruchsberechtigte ist sehr zeitintensiv. Zunächst werden dem ersuchenden Staat die Beweismittel herausgegeben. Diese ermöglichen es ihm, sein eigenes Strafverfahren zum Abschluss zu bringen. Das ergangene Einziehungsurteil wiederum ist notwendige Voraussetzung, dass Schweizer Behörden die Vermögenswerte an den ersuchenden Staat herausgeben können.

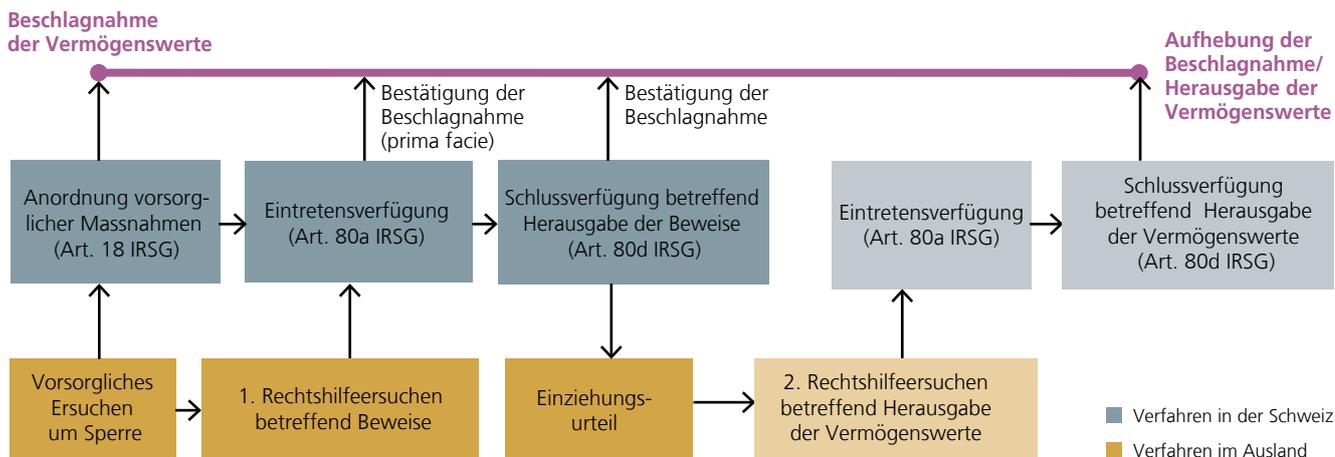
Oft besonders aufwändig sind Fälle, in denen PEP involviert sind, also in erster Linie gegenwärtige oder ehemalige Staats- und Regierungschefs, hohe Politiker auf nationaler Ebene oder hohe Funktionäre in Verwaltung, Justiz, Militär und politischen Parteien auf nationaler Ebene. Neben der politischen Bedeutung unterscheiden sich solche PEP-Fälle von normalen Asset-Recovery-Fällen oftmals durch die Höhe der gesperrten Gelder und die Zahl der betroffenen Finanzinstitute.

Im Jahr 2015 hat sich BJ IRH, gemeinsam mit anderen Behörden, insbesondere der BA und der Task Force Asset Recovery des EDA, weiterhin intensiv mit dem Fallkomplex «Arabischer Frühling» beschäftigt. Seit dem Beginn von Protesten in verschiedenen Ländern der arabischen Welt im Jahr 2010 (z.B. Tunesien, Ägypten, Marokko) ist eine hohe Zahl von Rechtshilfeersuchen eingegangen. Im Vordergrund steht dabei das Bestreben der neuen Regierungen, die durch den alten Machtzirkel etwa durch Korruption oder unrechtmässige Bereicherung erworbenen Vermögenswerte an den Staat zurückzuführen. Die Schweiz verfolgt die politische Strategie, die neuen Regierungen in der arabischen Welt in ihrem Bestreben zu unterstützen und misst der raschen Rückgabe unrechtmässig erlangter Gelder höchste Bedeutung zu. Die Verfahren sind jedoch oft sehr komplex und müssen den teilweise rasch ändernden politischen Entwicklungen in den jeweiligen Ländern stetig angepasst werden. Eine Rückgabe der Gelder ist aus diesen Gründen nicht so schnell möglich, wie es sich die Bevölkerung in den betroffenen Staaten wünschen würde.



Grafik: BJ IRH

Schema Asset-Recovery-Verfahren



Grafik: BJ IRH

Frühling in der arabischen Welt – der Fall Tunesien

Nach dem Sturz des damaligen Präsidenten Ben Ali im Jahr 2011 ersucht Tunesien die Schweiz um Rechtshilfe. Die Ersuchen um Herausgabe von Beweismitteln (v.a. von Bankdokumenten) werden von BJ IRH an die BA zur weiteren Bearbeitung und allfälligen Ausführung delegiert.

In der Folge können die Rechtshilfeersuchen Schritt für Schritt behandelt und mit Schlussverfügungen abgeschlossen werden. Viele davon werden erfolglos vor Bundesstrafgericht bzw. vor Bundesgericht angefochten.

Nach Eintritt der Rechtskraft und nach Abschluss der Verfahren zur Einholung von Garantien im Zusammenhang mit der Einhaltung von grundlegenden Verfahrensrechten in Tunesien können die wesentlichen Beweismittel bis Ende Januar 2015 an Tunesien übermittelt werden. Es ist nun Sache der tunesischen Strafverfolgungsbehörden, die nötigen Strafver-

fahren zu führen und die notwendigen Einziehungsurteile für eine künftige Herausgabe der in der Schweiz nach wie vor gesperrten Gelder zu erwirken.

In zwei Fällen jedoch entscheidet sich die BA als eingesetzte Rechtshilfefollzugsbehörde im April 2014 zum Erlass einer Verfügung zur vorzeitigen Herausgabe nach Art. 74 Abs. 3 IRSG. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist in gewissen Fällen, in denen eine Beweislastumkehr möglich ist, eine Herausgabe der gesperrten Vermögenswerte bereits vor dem Vorliegen eines rechtskräftigen Einziehungsurteils möglich. Während in einem Fall wegen mangelnder Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers die Schlussverfügung rechtskräftig wird, tritt das Bundesstrafgericht im anderen Fall auf die Beschwerde ein und heisst sie wegen mangelhafter Begründung gut. Vorerst kann in diesem zweiten Fall demnach keine vorzeitige Herausgabe von Vermögenswerten erfolgen.

Dieser Fall zeigt exemplarisch auf, dass die politisch angestrebte, möglichst rasche Rückführung von mutmasslich inkriminierten Vermögenswerten rechtlich und praktisch auf viele Hürden stossen kann. Besonders schwierig ist die Darlegung eines eindeutigen Zusammenhangs zwischen den im Ausland begangenen Delikten und den in der Schweiz aufgefundenen Vermögenswerten. Die zu untersuchenden Sachverhalte liegen oftmals Jahre zurück und die Aufarbeitung dieser Fälle erweist sich regelmässig als äusserst komplex.

Im Fall Tunesien gilt es überdies die parallele Strafuntersuchung der BA wegen Geldwäscherei gegen Mitglieder des Clans des gestürzten tunesischen Staatschefs Ben Ali mit den Rechtshilfeverfahren zu koordinieren. In einer solchen Situation ist ganz besonders eine transparente und konsistente Kommunikation gegenüber den tunesischen Behörden und der Öffentlichkeit zu beachten. Zu diesem Zweck arbeiten die involvierten Behörden,

vorab also die BA, BJ IRH als Aufsichtsbehörde sowie die Task Force Asset Recovery des EDA, eng zusammen, selbstverständlich im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen.

Diese Koordination ist ganz im Sinne der vom Bundesrat im Jahr 2014 verabschiedeten Strategie der Schweiz zur Sperrung, Einziehung und Rückgabe von Potentatengeldern¹⁸. Der Bundesrat verfolgt vier Ziele: 1. eine möglichst rasche, rechtsstaatlich korrekte Rückerstattung, 2. ein internationales Engagement zur Stärkung des Level Playing Field (Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen), 3. die Vereinbarung von transparenten und sorgfältig ausgewählten Rückführungsmodalitäten, sowie 4. eine aktive und klare Kommunikation über diese Ziele. BJ IRH trägt mit seiner operativen Tätigkeit wesentlich zum ersten Ziel bei.

¹⁸ Abrufbar im Internet unter: www.eda.admin.ch > Aussenpolitik > Finanzplatz und Wirtschaft > Unrechtmässig erworbene Vermögenswerte von politisch exponierten Personen > Strategie der Schweiz zur Sperrung, Einziehung und Rückführung von Potentatengeldern («Asset Recovery»).

2.10 Kompetenz von BJ IRH in komplexen oder besonders bedeutenden Fällen

Zur Erreichung des ersten Ziels der bundesrätlichen Asset-Recovery-Strategie sind verschiedene Instrumente erarbeitet worden. Darunter ist aus Sicht von BJ IRH besonders die Möglichkeit einer Konzentration der Rechtshilfe bei BJ IRH zu nennen. Art. 79a lit. c IRSG erlaubt es BJ IRH insbesondere in komplexen oder besonders bedeutenden Verfahren, diese in eigener Kompetenz zentral zu führen und die wesentlichen Entscheide im Rechtshilfeverfahren zu treffen. Im Jahr 2015 hat BJ IRH entschieden, von dieser Kompetenz vermehrt Gebrauch zu machen. Das Rechtshilfever-

fahren mit der Ukraine in Bezug auf den ehemaligen Präsidenten Yanukovich ist der erste Anwendungsfall zur Konkretisierung der Strategie. Die eigene Verfahrensführung soll namentlich zu einer einfacheren Koordination mit anderen involvierten Behörden, mit dem ersuchenden Staat sowie zunehmend auch mit Organisationen wie dem International Center for Asset Recovery (ICAR) des Basel Institute on Governance führen, als wenn BJ IRH eher von ferne als Delegations- und Aufsichtsbehörde über die Rechtshilfepollzugsbehörden tätig ist. Im Rahmen des Rechtshilfeverfahrens mit der Ukraine hat deshalb BJ IRH im Jahr 2015 die Zusammenarbeit mit ICAR stark intensiviert.

Ukraine: Ein Fall für BJ IRH

Der Bundesrat sperrt am 28. Februar 2014 Vermögenswerte des ehemaligen ukrainischen Präsidenten Yanukovich und seines Umfelds. Daraufhin finden erste Kontakte zwischen BJ IRH und den ukrainischen Strafverfolgungsbehörden statt, anlässlich derer die Schweiz ihre Unterstützung bei der Klärung der gegebenenfalls in der Schweiz befindlichen Vermögenswerte zusagt. BJ IRH entscheidet sich mit Blick auf die Asset-Recovery-Strategie des Bundesrates, die entsprechenden Rechtshilfeverfahren in eigener Kompetenz gestützt auf Art. 79a lit. c IRSG zu führen.

Kurz darauf gehen erste Rechtshilfeersuchen ein, die jedoch ungenügend sind und zurückgewiesen werden müssen. Es

zeigt sich rasch, dass die zu Grunde liegende Aufarbeitung der mutmasslichen Korruptionsvorwürfe, insbesondere des Konnexes zwischen den mutmasslichen Straftaten und allfälligen Vermögenswerten in der Schweiz, für die ukrainischen Strafverfolgungsbehörden aufgrund der politischen Lage und ihrer Arbeitsbedingungen äusserst schwierig zu bewerkstelligen ist. BJ IRH koordiniert sich deshalb erstmals sehr eng mit ICAR, das von der ukrainischen Generalstaatsanwaltschaft zu seiner Unterstützung mandatiert worden ist. Im Frühjahr 2015 kann auf ein erstes Rechtshilfeersuchen der ukrainischen Behörden eingetreten, Vermögenswerte eines hochrangigen Vertreters des früheren Regimes gesperrt und die Edition von Bankunterlagen angeordnet werden.

Die Bilanz der eigenen Verfahrensführung und der Zusammenarbeit mit ICAR im Jahr 2015 ist sehr gut. ICAR unterstützt die ukrainischen Strafverfolgungsbehörden besonders bei der Ausarbeitung ihrer Rechtshilfeersuchen. Die Tatsache, dass ICAR auch spezifische Fachkenntnisse des Schweizer Rechtshilferechts hat und als grenzüberschreitender Brückenbauer tätig werden

kann, ermöglicht es den ukrainischen Behörden, Ersuchen im Sinne der von BJ IRH gestellten Rückfragen einfacher anpassen und ergänzen zu können. Es ist nicht zuletzt aus prozessökonomischen Gründen wichtig, dass rechtliche Probleme bereits zu Beginn der Rechtshilfeverfahren möglichst ausgeräumt werden können.



Nach dem Sturz des ehemaligen ukrainischen Präsidenten Viktor Yanukovich liess BJ IRH Bankunterlagen mehrerer Personen aus dessen Entourage beschlagnehmen und Konten sperren. Bild (Datscha des gestürzten Staatsoberhauptes): Keystone

2.11 Eine wichtige Rolle auf der europäischen Bühne: Die schweizerische Verbindungsstaatsanwältin bei Eurojust

Die Schweizer Verbindungsstaatsanwältin hat ihre Arbeit bei Eurojust im Frühling 2015 aufgenommen. Ihre Priorität im ersten Jahr des Einsatzes in Den Haag war, die Institution Eurojust und die Aufgaben einer Verbindungsstaatsanwältin bei den Schweizer Strafverfolgungsbehörden besser bekannt zu machen. Diese sollen in Zukunft von der Unterstützung durch Eurojust in ihren eigenen, grenzüberschreitenden Strafermittlungen profitieren können.

2015 wurden aufgrund von fallbezogenen Anfragen schweizerischer Strafverfolgungsbehörden 47 neue Dossiers bei Eurojust anhängig gemacht. Zudem wurden insgesamt 103 Dossiers mit Bezug zur Schweiz durch andere Ländervertretungen bei Eurojust eröffnet, welche Anfragen an die Verbindungsstaatsanwältin zur Folge hatten.

Ein wichtiges Arbeitsinstrument bei Eurojust ist das Coordination Meeting. In einem solchen Meeting treffen sich die ermittelnden Staatsanwälte und Polizeiermittler der involvierten Staaten an einem Tisch. Ziel ist es, gemeinsame Ermittlungsstrategien zu planen und anstehende Probleme im Zusammenhang mit dem

Vollzug von Rechtshilfeersuchen oder andere Rechtsfragen zu besprechen. Diese Zusammenkünfte dienen nicht zuletzt der Vertrauensbildung und dem direkten Austausch unter den beteiligten Strafverfolgern. Erfahrungsgemäss erhöht ein solcher unmittelbarer Austausch die Chancen für eine erfolgreiche grenzüberschreitende Ermittlung ganz entscheidend. Die Verbindungsstaatsanwältin eines Drittstaates ist im operativen Geschäft den «National Members», d.h. den Staatsanwälten der EU-Mitgliedstaaten bei Eurojust, grundsätzlich gleichgestellt. Sie kann daher nicht nur an Koordinationsitzungen teilnehmen und dabei eine schweizerische Strafverfolgungsbehörde in deren Auftrag vertreten oder schweizerische Staatsanwälte begleiten, sondern solche Treffen auch selbständig einberufen. Insgesamt hat die Verbindungsstaatsanwältin im Jahr 2015 an 24 «Coordination Meetings» teilgenommen und einen Teil davon selber organisiert.

Das erste Einsatzjahr der Verbindungsstaatsanwältin hat gezeigt, dass Eurojust als Koordinationsplattform ein immer wichtigerer Player für die Kriminalitätsbekämpfung in Europa ist. Für eine effiziente grenzüberschreitende Strafverfolgung ist ein frühzeitiger und stetiger Informationsaustausch zwischen den beteiligten Staaten von entscheidender Bedeutung. Vor diesem Hintergrund spielt die schweizerische Verbindungsstaatsanwältin eine wichtige Rolle auf der europäischen Bühne.



Coordination Meeting bei Eurojust, Bild: Eurojust

3

Unser Drehbuch: Das Aushandeln von Staatsverträgen

BJ IRH führt eine Reihe von Verhandlungsdossiers auf bilateraler und multilateraler Ebene, welche sich in verschiedenen Stadien befinden und aus Gründen, die ausserhalb seiner Einflussphäre liegen, unterschiedlich schnell voranschreiten. In den vergangenen 20 Jahren lag ein geografischer Schwerpunkt für den Ausbau des Staatsvertragsnetzes unter anderem auf Lateinamerika. Weitere Schwerpunkte bildeten die europäischen Staaten und Eurojust sowie asiatische und nordafrikanische Staaten.

Gemäss der aktuellen Staatsvertragsstrategie des EJPD aus dem Jahr 2012 stehen neu die aufstrebenden Finanzplätze im Fokus der Arbeiten zur Erweiterung des schweizerischen Staatsvertragsnetzes für die internationale Rechtshilfe in Strafsachen. Daher betrifft eine Mehrheit der aktuellen bilateralen Dossiers Staaten in Asien sowie am Persischen Golf. Daneben sucht BJ IRH im Bereich der Rechtshilfe eine erste Annäherung an afrikanische Staaten südlich der Sahara.

Die Schweiz kann auf der Grundlage des IRSG im Bereich der Rechtshilfe in Strafsachen grundsätzlich mit allen Staaten zusammenarbeiten. Da sich das schweizerische Rechtssystem zum Teil noch stark von den Rechtssystemen anderer Staaten unterscheidet und trotzdem praktischer Bedarf nach einer Stärkung der Zusammenarbeit besteht, strebt die Schweiz eine erste Annäherung auf der Grundlage weicherer, rechtlich nicht verbindlicher Zusammenarbeitsinstrumente an. Zu diesem Zweck werden derzeit verschiedene Verhandlungen über MoUs geführt, welche hauptsächlich als politische Absichtserklärungen zu werten sind.

Ein erstes schweizerisches Rechtshilfe-MoU mit Tansania konnte im März 2015 vom Bundesrat genehmigt werden. Dieses MoU ermöglicht im Wesentlichen den direkten Kontakt zwischen den Zentralstellen in den Justizministerien beider Staaten (für die Schweiz ist dies das BJ). Ausserdem enthält es einen Annex mit verschiedenen Modellersuchen für die wichtigsten Rechtshilfe-handlungen.

Rechtshilfe-MoU mit Tansania

Die Schweizerische Nationalbank (SNB) veröffentlicht jährlich eine nach Ländern gegliederte Statistik der bilanzierten Auslandsguthaben und -verpflichtungen auf schweizerischen Banken.¹⁹ Die Statistik von 2012 erregt in Tansania Aufsehen. Sie weist CHF 221.8 Mio. tansanische Gelder auf Schweizer Banken aus. Unterstützt von schweizerischen NGOs wird daraufhin in Tansanias Medien der Ruf laut, soviel Geld könne kein Tansanier auf legalem Wege erworben und in der Schweiz platziert haben. Der tansanischen Justiz gelingt es jedoch nicht, im Inland einen konkreten Tatverdacht gegen bestimmte Personen zu erhärten. Darum ersucht sie die Schweiz um Unterstützung.

Die tansanischen Behörden können jedoch keine über die SNB-Statistik hinausreichenden Informationen beibringen. Da für die Gewährung der Rechtshilfe zumindest die Namen eines mutmasslichen Kontoinhabers sowie der betroffenen Bank angegeben werden müssen, bleibt in diesem Fall der Rechtshilfeweg vorerst verschlossen.

Aus diesem Grund tritt Tansania 2013 mit dem Entwurf eines MoU auf dem Gebiet der Rechtshilfe in Strafsachen an die Schweiz heran. Die Schweiz, welche mit ihrer rechtshilfefreundlichen Praxis ausländische Strafbehörden beim Auffinden mutmasslich unrechtmässig erworbener ausländischer Vermögenswerte auf dem Schweizer Finanzplatz sowie bei deren Rückführung in grösstmöglichem Umfang unterstützen will, nimmt das Anliegen Tansanias positiv auf. Das MoU wird ausgehandelt und schliesslich im März 2015 vom Bundesrat genehmigt.

¹⁹ Für 2014 vgl. Die Banken in der Schweiz, Kapitel 1.5, abrufbar auf www.snb.ch > Statistiken > Statistische Publikationen > Die Banken in der Schweiz.



Für die Öffentlichkeit in Tansania war klar: So viel Geld kann kein Tansanier auf legalem Weg erworben haben. Bild (Markt auf Sansibar): Keystone.

Das neue MoU ermöglicht den direkten Kontakt zwischen den Justizministerien der Schweiz und Tansania. Auf diese Weise können in Zukunft die schweizerischen und tansanischen Rechtshilfebehörden bereits in der Phase des Erarbeitens von Rechtshilfeersuchen in Kontakt treten. Die Chance, dass künftige Ersuchen den rechtsstaatlichen Anforderungen des schweizerischen Justizsystems genügen und insbesondere keine aussichtslosen «fishing expeditions» unternommen werden, erhöht sich somit. Rechtshilfeersuchen aus Tansania werden jedoch weiterhin gestützt auf das IRSG behandelt.

Nach den Erfahrungen mit Tansania hat die Schweiz im Herbst 2015 eine ähnliche Anfrage Katars für den Abschluss eines Rechtshilfeinstrumentes positiv beantwortet. Bereits im November 2015 konnte ein vergleichbares MoU mit Katar ausgehandelt werden. Auch hier steht neben der politischen Absichtserklärung der direkte Kontakt zwischen den Zentralbehörden beider Länder im Zentrum.

Als weitere Massnahme zur Umsetzung der aktuellen Staatsvertragsstrategie des EJPD konnte im April 2015 eine erste Verhandlungsrunde bzgl. eines Rechtshilfevertrages mit Indonesien geführt werden. Einige Punkte sind noch offen, etwa eine mögliche Öffnung der Rechtshilfe in Fiskalsachen sowie eine Bestimmung über den Datenschutz.

Weitere wichtige bilaterale Dossiers sind u.a. auch China und die Vereinigten Arabischen Emirate. Hier führt BJ IRH Vorgespräche im Hinblick auf die Erarbeitung von Rechtshilfeinstrumenten.

Des Weiteren konnte ein Überstellungsvertrag mit Brasilien abgeschlossen werden. Er wurde am 23. November 2015 von beiden Staaten unterzeichnet. Sobald der Vertrag in Kraft getreten ist, werden verurteilte Personen beider Staaten neu die Möglichkeit haben, auf Ersuchen hin in ihren Heimatstaat überstellt zu werden, um ihre Haftstrafe dort zu verbüssen.

Aber nicht nur auf bilateraler Ebene ist BJ IRH 2015 aktiv gewesen. Auch auf multilateraler Ebene sind Fortschritte für die Weiterentwicklung der Rechtshilfe erzielt worden. So wurde im Jahr 2015 im Bereich der Auslieferung ein wichtiges Projekt vorangetrieben, indem der Bundesrat die Botschaft zum Dritten und Vierten Zusatzprotokoll zum EAUE²⁰ verabschiedet hat. Da die Schweiz sowohl dieses Übereinkommen als auch die ersten beiden Zusatzprotokolle²¹ ratifiziert und sich die Zusammenarbeit auf dieser Grundlage in der Praxis bewährt hat, ist der Beitritt

²⁰ Europäisches Auslieferungsübereinkommen vom 13. Dezember 1957, SR 0.353.1

²¹ Zusatzprotokoll vom 15. Oktober 1975 zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen, SR 0.353.11 und Zweites Zusatzprotokoll vom 17. März 1978 zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen, SR 0.353.12

zum Dritten und Vierten Zusatzprotokoll ein logischer Folgeschritt. Diese beiden Protokolle verfolgen im Wesentlichen das Ziel einer Aktualisierung der Rechtsgrundlagen für die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten, gerade auch in Bezug auf verschiedene praktische Aspekte. Das Dritte Zusatzprotokoll verankert dabei auf multilateraler Ebene das vereinfachte Auslieferungsverfahren, wie es die Schweiz in ihrem innerstaatlichen Recht bereits kennt. Das Vierte Zusatzprotokoll ermöglicht tech-

nische Modernisierungen der Zusammenarbeit wie die elektronische Übermittlung von Auslieferungsunterlagen und führt ausserdem einige Fristen ein, um das Auslieferungsverfahren zu beschleunigen.

Ferner wirkte BJ IRH im Europarat an der Überarbeitung des Zusatzprotokolls zum Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen mit.



Der Ausbau des Netzes von Rechtshilfeverträgen gehört zu den sicherheitspolitischen Prioritäten des Bundesrates.
Bild (Verhandlungsrunde in Indonesien): BJ IRH

4

Unsere Programmhefte: Elektronische Hilfsmittel auf der IRH-Webseite

4.1 Website des BJ (www.bj.admin.ch)

Auf der Website des BJ finden sich Informationen zur Rechtshilfe in Strafsachen im weitesten Sinn.²² Einerseits enthält die Seite allgemeine Informationen (Organigramm, Pressemitteilungen, Information zu den Fachbereichen). Andererseits bietet die Webseite einen Überblick über die Rechtsgrundlagen in diesem Bereich.

Im Einzelnen werden die Auslieferung (inklusive internationale Personenfahndung), die akzessorische Rechtshilfe, die stellvertretende Strafverfolgung und Strafvollstreckung sowie die Überstellung von verurteilten Personen an andere Staaten oder internationale Gerichte in Übersichten geschildert. Dies wird ergänzt durch Wegleitungen, Checklisten und Muster oder durch entsprechende Links auf den Rechtshilfeführer (vgl. nachfolgend). Im Bereich der Rechtsetzung wird ausserdem ein Überblick über laufende Projekte (Vertragsverhandlungen, Gesetzgebungsprojekte) geboten.

4.2 Der Rechtshilfeführer (www.rhf.admin.ch)

Der Rechtshilfeführer ist das praktisch bedeutsamste Online-Tool des BJ im Bereich der akzessorischen Rechtshilfe. Er dient den schweizerischen Behörden und Gerichten in den Gebieten der Beweiserhebung und der amtlichen Zustellung von Dokumenten als praktisches Hilfsmittel für ihre Ersuchen an die ausländischen Justizbehörden. Auf sog. Länderseiten verschafft er einen praktischen Überblick über alles Wissenswerte bezüglich der Stellung derartiger Ersuchen an einen bestimmten Staat, sowohl zur Unterstützung von Strafverfahren als auch von Verfahren des Zivilrechts. Daneben enthält er Muster von Ersuchen, Formulare und direkte Links auf die jeweils anwendbaren Rechtsgrundlagen.

4.3 Orts- und Gerichtsdatenbank Schweiz (www.elorge.admin.ch)

Auf Elorge findet sich ein Verzeichnis derjenigen schweizerischen Behörden, die im Bereich der akzessorischen Rechtshilfe in Strafsachen zum direkten Rechtshilfeverkehr mit ausländischen Partnerbehörden legitimiert sind. Der zentrale Aspekt von Elorge richtet sich jedoch v.a. an ausländische Behörden: Sie finden nach Eingabe von Postleitzahl oder Ortschaft für jeden Ort der Schweiz die örtlich zuständige schweizerische Behörde für den direkten Verkehr im Bereich der internationalen (akzessorischen) Rechtshilfe in Straf- und Zivilsachen.

²² Abrufbar im Internet unter: www.bj.admin.ch > Sicherheit > Internationale Rechtshilfe > Internationale Rechtshilfe in Strafsachen.

5

Ausgewählte Entscheide der schweizerischen Gerichte auf dem Gebiet der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen

5.1 Auslieferung und Überstellung

- Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2014.333 + RP.2014.81 vom 21. Januar 2015: Verjährung als Auslieferungshindernis, prima-facie Mordqualifikation;
- Urteil des Bundesgerichts 1C_166/2015 vom 26. März 2015: Rechtsprechung zum besonders bedeutenden Fall gemäss Art. 84 BGG;
- Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2014.297 + RP.2014.76 vom 21. April 2015: Überstellung eines verurteilten Straftäters gegen dessen Willen unter Anwendung des Art. 3 des ZP zum Europäischen Überstellungsübereinkommen;
- Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2014.328 vom 23. April 2015: Achtung der Menschenrechte als Auslieferungsvoraussetzung, Auslieferung unter Einholung entsprechender Garantien, Pflicht zum Überwachen dieser Garantien;
- Urteil des Bundesgerichts 1C_173/2015 vom 27. April 2015: Rechtsprechung zu Recht auf Achtung des Familienlebens gemäss Art. 8 EMRK;
- Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2014.208 vom 7. Mai 2015: Konkurrenz von Asyl- und Auslieferungsverfahren / politisches Delikt sowie Urteil des Bundesgerichts 1C_274/2015 vom 12. August 2015: interessante Eintretenserwägung, Folter, politisches Delikt, Erwägungen der Asylbehörden sind für Auslieferungsverfahren massgeblich.
- Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2015.117 vom 13. August 2015: ne bis in idem.

5.2 Kleine Rechtshilfe

- Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2014.280 + RP.2014.73 vom 15. Januar 2015: Zusammenspiel von IRSG und StPO bei Siegelung;
- Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2014.236 vom 16. Januar 2015: annahmbedürftige Auflagen (Garantien);
- Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2015.37–38 vom 9. Februar 2015: Überwachung des Fernmeldeverkehrs;
- Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2014.217 vom 3. März 2015: Zustellung von Verfügungen und Fristbeginn;
- Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2014.261 vom 23. März 2015 sowie RR.2014.262 vom gleichen Datum: Ausschluss der Rechtshilfe bei reinen Fiskaldelikten;
- Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2015.20 vom 22. April 2015: Überwachung des Fernmeldeverkehrs;
- Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2014.116-118 vom 13. Mai 2015: Entschädigung bei Wiedererwägung der Schlussverfügung;
- Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2015.11 vom 22. Juni 2015: annahmbedürftige Auflagen (Garantien);
- Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2014.275-277 vom 8. Juli 2015: erforderliche Genauigkeit der Sachverhaltsdarstellung im Rechtshilfeverfahren;
- Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2015.94 vom 9. Juli 2015: Beschwerdelegitimation eines einzelnen Erben;
- Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2015.58 + RR.2015.60 vom 5. August 2015: eine juristische Person kann sich nicht auf die Rechtshilfe-Ausschlussgründe des Art. 2 IRSG berufen;
- Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2015.71 vom 12. August 2015: Beschwerdelegitimation bei aufgelösten Gesellschaften;
- Entscheid des Bundesgerichts 1C_464/2014 vom 18. August 2015: Beschlagnahme von Vermögenswerten; Beendigung des Strafverfahrens im ersuchenden Staat;
- Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2015.54 + RP.2015.9 vom 15. September 2015: Bedeutung der Menschenrechtssituation für die akzessorische Rechtshilfe, Rechtshilfe unter Einholen von Garantien;
- Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2015.142 vom 30. Oktober 2015: Überwachung des Fernmeldeverkehrs;
- Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2015.196-198 vom 18. November 2015: Nichtigkeit des Rechtshilfeentscheides trotz fehlender Beschwerdelegitimation.

6

Hard Facts: Wichtige statistische Angaben über die internationale Rechtshilfe 2011–2015

Geschäftsgruppe	Geschäftsart	2011	2012	2013	2014	2015
Auslieferungsersuchen an das Ausland		177	186	216	259	257
Auslieferungsersuchen an die Schweiz		338	358	413	364	397
Fahndungsersuchen an das Ausland		173	202	251	289	278
Fahndungsersuchen an die Schweiz		22 088	19 999	21 862	24 940	29 664
Strafübernahmeersuchen an das Ausland		196	171	225	220	199
Strafübernahmeersuchen an die Schweiz		81	55	65	113	110
Strafvollstreckungsersuchen an Ausland	Freiheitsstrafen	5	16	6	4	5
Strafvollstreckungsersuchen an Schweiz	Freiheitsstrafen	4	2	2	6	
	Bussen	1			2	
Prisoner Transfer an das Ausland	auf Wunsch des Verurteilten	34	31	51	47	48
	gemäss Zusatzprotokoll	1	1		2	3
Prisoner Transfer an die Schweiz	auf Wunsch des Verurteilten	24	18	18	14	13
Fahndung für Internationale Tribunale		4	2	1	0	1
Rechtshilfeersuchen an die Schweiz	strafrechtliche Beweiserhebung	1 189	987	1 088	1 173	1 180
	strafrechtliche Beweiserhebung: Aufsicht	936	1 091	1 089	1 033	1 113
	strafrechtliche Beweiserhebung: eigener Fall	36	35	24	33	43
	Herausgabe von Vermögenswerten	8	10	15	13	16
	Herausgabe von Vermögenswerten: eigener Fall	6	4	8	4	2
	zivilrechtliche Beweiserhebung	69	74	61	44	43
Rechtshilfe für Internationale Tribunale	Internationaler Strafgerichtshof	5	5	1	2	
Rechtshilfeersuchen an das Ausland	strafrechtliche Beweiserhebung	792	853	869	1052	900
	Herausgabe von Vermögenswerten	2	5		5	5
	zivilrechtliche Beweiserhebung	50	44	29	23	13
Sekundäre Rechtshilfe	zur Verwendung in Strafverfahren	6	7	10	11	10
	Weiterleitung an einen Drittstaat	3	4	7	3	10
Spontane Rechtshilfe	an das Ausland (Art. 67a IRSG)	109	118	133	88	105
	an die Schweiz	3	3	8	2	3

Zustellungsersuchen an die Schweiz	in Strafrecht	346	227	257	368	306
	in Zivilrecht	9 333	8 190	577	579	586
	in Verwaltungsrecht	119	79	79	50	59
Zustellungsersuchen an das Ausland	in Strafrecht	660	606	744	629	549
	in Zivilrecht	1 023	981	952	990	924
	in Verwaltungsrecht	129	258	673	587	588
Sharing	Internationales Sharing (schweizerisches Einziehungsurteil)	7	10	3	6	1
	Internationales Sharing (ausländisches Einziehungsurteil)	8	3	5	8	5
	Nationales Sharing					120*
Instruktion für das EJPD	Begrenzung der Zusammenarbeit (Art. 1a IRSG)				1	
	Bewilligungen nach Art. 271 StGB	1		1	6	
Total		37 969	34 653	29 751	32 989	37 556

* Diese Kompetenz liegt erst seit 2015 bei BJ IRH (Übernahme vom Direktionsbereich Strafrecht des BJ).

Entscheide von Gerichten

Inстанz	2011	2012	2013	2014	2015
Bundesstrafgericht BStGer	194	208	257	265	242
Bundesgericht BGer	46	50	61	50	67
Gesamtergebnis	240	258	318	315	309

