

# Tätigkeitsbericht 2019

## Internationale Rechtshilfe



## **Impressum**

Herausgeber:  
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Bern 2020

Redaktion:  
Bundesamt für Justiz BJ

Übersetzungen:  
Sprachdienste EJPD und BK

Fotos: Keystone, Getty Images, Staatsanwaltschaft Basel-Stadt, R. de Stoutz

Mai 2020

# Inhaltsverzeichnis

	<b>Editorial</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>Der Direktionsbereich Internationale Rechtshilfe und seine Fachbereiche</b>	<b>6</b>
1.1	Der Direktionsbereich	6
1.2	Die Fachbereiche und ihre Aufgaben	7
1.3	Personelle Änderungen im Schweizer Verbindungsstaatsanwaltsbüro in Den Haag	8
<b>2</b>	<b>Ausgewählte Themen und Fälle, die BJ IRH 2019 beschäftigt haben</b>	<b>9</b>
2.1	Die Rolle von BJ IRH im Rahmen schweizerischer Rechtshilfeersuchen	9
2.2	BJ IRH als Aufsichtsbehörde: das Beschwerderecht – ein sehr nützliches Instrument	11
2.3	Beidseitige Strafbarkeit	13
2.4	Spezielle Auslieferungsfälle	17
2.5	INTERPOL Fahndungen II; Systemwechsel INTERPOL-Fahndung: Direktzugriff auf ASF	18
2.6	Wenn die Auslieferung auf einem Abwesenheitsurteil beruht	19
2.7	Weitere ausgesuchte Fälle im Bereich der Auslieferung	20
2.8	Strassenverkehrsdelikte – internationale Zusammenarbeit bei der Zwangsvollstreckung von Bussen und der Ermittlung von Fahrzeugführern	22
<b>3</b>	<b>Neue Instrumente für die Zusammenarbeit</b>	<b>24</b>
<b>4</b>	<b>Mitwirkung von BJ IRH in internationalen Organisationen: das United Nations Office on Drugs and Crime</b>	<b>25</b>
<b>5</b>	<b>BJ IRH als Dienstleister</b>	<b>27</b>
5.1	Rechtshilfetagung 2019: Strafrechtshilfe zwischen Civil- und Common-Law-Staaten	27
5.2	Elektronische Hilfsmittel auf der IRH-Website im Überblick	28
<b>6</b>	<b>Ausgewählte Entscheide der schweizerischen Gerichte auf dem Gebiet der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen</b>	<b>28</b>
6.1	Auslieferung und Überstellung	28
6.2	Akzessorische Rechtshilfe	29
<b>7</b>	<b>Wichtige statistische Angaben über die internationale Rechtshilfe 2015–2019</b>	<b>30</b>



# Editorial



Anlaufstelle für ein- und ausgehende Rechtshilfeersuchen, Aufsichtsbehörde, welche eine effiziente und zeitnahe Leistung von Rechtshilfe durch die Vollzugsbehörden sicherstellt, sowie in gewissen Fällen und Bereichen selber Vollzugs- und Entscheidungsbehörde: Im Bestreben, die Rechtshilfe in Strafsachen möglichst wirksam und widerspruchsfrei zu gestalten, hat der Gesetzgeber dem

Bundesamt für Justiz (BJ) in operativer Hinsicht unterschiedlichste Funktionen und Aufgaben zugewiesen.

Ein grosser Korruptionsfall im Bereich des internationalen Rohstoffhandels, in dem die zuständige kantonale Strafverfolgungsbehörde im Berichtsjahr nicht zuletzt dank der guten internationalen Zusammenarbeit Anklage erhoben hat, veranschaulicht dabei, dass der Direktionsbereich Internationale Rechtshilfe des BJ (BJ IRH) in einem einzelnen Fallkomplex in verschiedenen Rollen gefordert sein kann. Konkret ging es um die Untersuchung des Vorwurfs von Schmiergeldzahlungen im Zusammenhang mit der Erteilung von Abbaukonzessionen für Eisenerzvorkommen in einem afrikanischen Staat. So unterschiedliche Staaten wie die USA, Frankreich, Guinea, Israel, Belgien und Rumänien wurden dabei im Rahmen der Rechtshilfe um Unterstützung ersucht. Die USA, Israel und Guinea haben die Schweiz ihrerseits um Rechtshilfe gebeten.

BJ IRH hat die schweizerische Strafverfolgungsbehörde bei Bedarf bei der Übermittlung von Rechtshilfeersuchen an das Ausland sowie beim Follow-up dieser Ersuchen unterstützt, indem

es etwa bei Verzögerungen beim Vollzug bei seinen ausländischen Partnerbehörden nachhakte und auf eine Lösung allfälliger Probleme, welche die Zusammenarbeit behindern, hinwirkte. Als schweizerische Zentralbehörde für die internationale Rechtshilfe in Strafsachen nahm BJ IRH ausländische Ersuchen um Zusammenarbeit entgegen – es ging dabei insbesondere um die Erhebung und Übermittlung von Bankunterlagen sowie die Übermittlung von anlässlich des kantonalen Strafverfahrens beschlagnahmtem Beweismaterial – und leitete sie nach summarischer Vorprüfung anschliessend an die zuständige nationale Behörde zum Vollzug weiter. Im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion arbeitete BJ IRH in der Folge darauf hin, dass möglichst zeitnah Rechtshilfe geleistet werden konnte. Bei den zahlreichen Beschwerden, die gegen die Leistung von Rechtshilfe erhoben wurden, war BJ IRH als Aufsichtsbehörde auch dazu aufgerufen, sich im Rahmen von Vernehmlassungen zuhanden der zuständigen Gerichte zu äussern.

Dieser Fall zeigt sehr schön, dass Rechtshilfe keine Einbahnstrasse ist. Die zuverlässige und effiziente Leistung von Rechtshilfe auf ein ausländisches Ersuchen hin ist sehr oft die Voraussetzung dafür, dass der andere Staat die Schweiz im umgekehrten Fall ebenfalls unterstützt. Denn die Leistung von Rechtshilfe ist Vertrauenssache und beruht auf Gegenseitigkeit. Entsprechend wichtig sind daher der Aufbau und das Aufrechterhalten einer vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Behörden und Staaten zum beidseitigen Nutzen. BJ IRH trägt als schweizerische Zentralbehörde im Bereich der Strafrechtshilfe in seinen verschiedenen Funktionen einen gewichtigen Teil dazu bei.

Ich wünsche Ihnen eine spannende und abwechslungsreiche Lektüre des Tätigkeitsberichts 2019, der auch ein Schlaglicht auf weitere aktuelle Fälle, Themen und Fragestellungen wirft, die BJ IRH in diesem Jahr besonders beschäftigt haben.

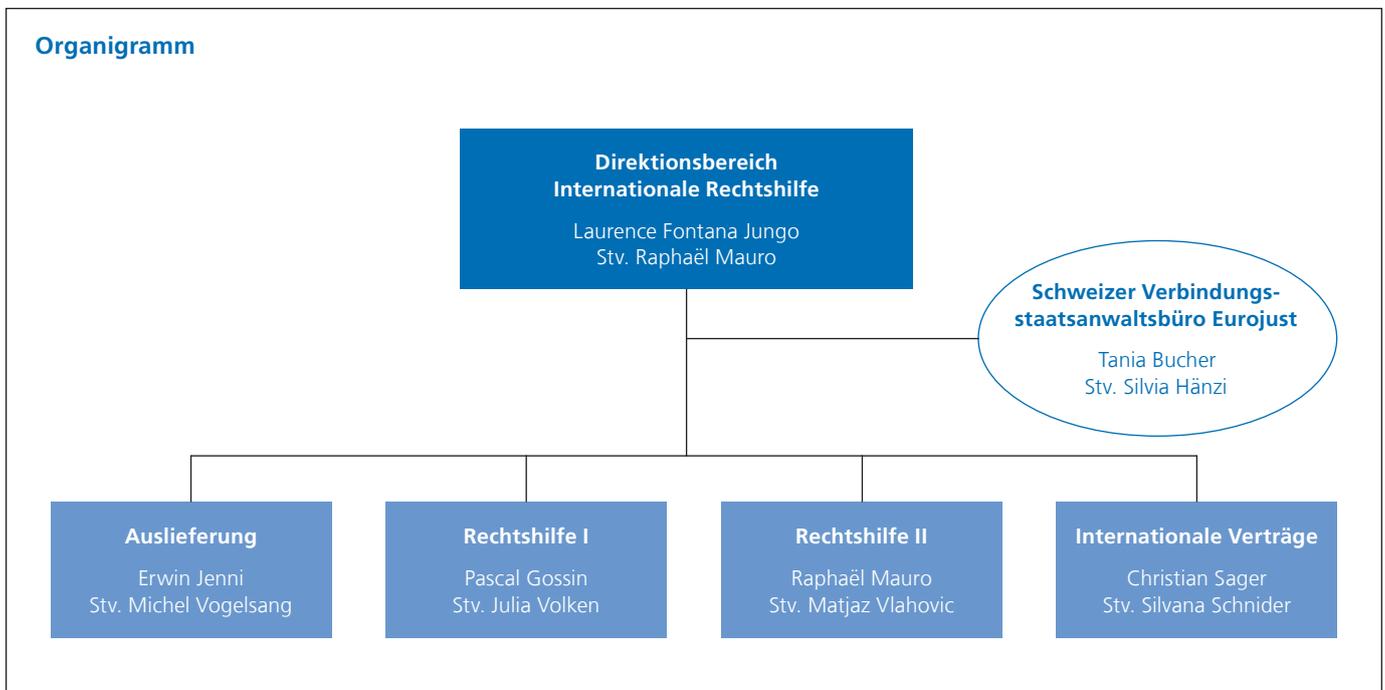
Laurence Fontana Jungo  
Vizedirektorin BJ, Chefin Direktionsbereich IRH

# 1

## Der Direktionsbereich Internationale Rechtshilfe und seine Fachbereiche

### 1.1 Der Direktionsbereich

Der Direktionsbereich Internationale Rechtshilfe des Bundesamtes für Justiz (BJ IRH) gliedert sich in vier Fachbereiche und das Schweizer Verbindungsstaatsanwaltsbüro Eurojust. Er beschäftigt bei 3750 Stellenprozenten 45 ständige Mitarbeitende, davon 31 Frauen und 14 Männer aus allen Landesteilen der Schweiz.



### Hauptsächliche Aufgaben im Überblick

- Sicherstellen einer rasch funktionierenden internationalen Rechtshilfe in Strafsachen als schweizerische Zentralbehörde im Bereich der Strafrechtshilfe.
- Stellen und Entgegennehmen in- bzw. ausländischer Ersuchen um Zusammenarbeit, soweit kein Direktverkehr zwischen den betroffenen Behörden möglich ist.
- Fällen bestimmter Entscheide im Rahmen von Auslieferungen, Rechtshilfeersuchen, stellvertretender Strafverfolgung und Strafvollstreckung sowie Überstellungen.
- Wahrnehmen einer Aufsichtsfunktion betreffend den Vollzug von Rechtshilfeersuchen.
- Weiterentwickeln der Rechtsgrundlagen im Bereich der Strafrechtshilfe.
- Wahrnehmen verschiedener operativer Aufgaben auch im Bereich der Rechtshilfe in Zivil- sowie in Verwaltungssachen.



Leitungsteam BJ IRH: v.l.n.r. Erwin Jenni (Auslieferung), Raphaël Mauro (Rechtshilfe II), Laurence Fontana Jungo (Chefin BJ IRH), Pascal Gossin (Rechtshilfe I), Christian Sager (Internationale Verträge). Foto: Richard de Stoutz

## 1.2 Die Fachbereiche und ihre Aufgaben

### Auslieferung

- Auslieferung: Entscheid über Fahndungsersuchen. Anordnung der Festnahme vom Ausland gesuchter Personen im Hinblick auf ihre Auslieferung. Erstinstanzlicher Auslieferungsentscheid. Beschwerderecht gegen allfälligen Entscheid des Bundesstrafgerichts. Veranlassung des Vollzugs der Auslieferung. Auf Antrag schweizerischer Staatsanwaltschaften oder Strafvollzugsbehörden Stellen von Fahndungsersuchen und formellen Auslieferungsersuchen an das Ausland.
- Grenzüberschreitende stellvertretende Strafverfolgung: Behandlung in- und ausländischer Strafübernahmebegehren in Fällen, in denen eine Auslieferung nicht in Frage kommt oder nicht angezeigt ist. Prüfung der Voraussetzungen und Entscheid über die Stellung von Ersuchen ans Ausland. Entgegennahme, Prüfung und Weiterleitung ausländischer Ersuchen an die zuständige schweizerische Strafverfolgungsbehörde sowie allenfalls Entscheid über die Annahme des ausländischen Ersuchens nach Rücksprache mit der schweizerischen Strafverfolgungsbehörde.
- Grenzüberschreitende stellvertretende Strafvollstreckung: Entgegennahme und Stellung von Ersuchen.

- Überstellung von verurteilten Personen an ihren Heimatstaat zur Verbüßung der Reststrafe: Entscheid in Zusammenarbeit mit den zuständigen kantonalen Behörden.
- Überstellung von Personen, die von einem internationalen Straftribunal gesucht werden, oder von Zeugen in Haft.
- Sicherstellung eines Pikettdienstes (7/24) für die operationellen Fachbereiche in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Polizei fedpol (SIRENE/EZ).

### Rechtshilfe I: Beschlagnahme und Herausgabe von Vermögenswerten

- Rechtshilfeverfahren im Fall politisch exponierter Personen (PEP): z. T. selbstständiges Führen der entsprechenden inländischen Verfahren.
- Weiterleitung schweizerischer Rechtshilfeersuchen an das Ausland und nach Vorprüfung Delegation ausländischer Rechtshilfeersuchen im Zusammenhang mit der Beschlagnahme und Herausgabe von Vermögenswerten (*Asset Recovery*) an die zuständigen kantonalen oder eidgenössischen Vollzugsbehörden, sofern kein Direktverkehr zwischen den betroffenen Behörden möglich ist. Aufsicht über den Vollzug

- der Ersuchen inkl. Beschwerderecht gegen den Entscheid der Rechtshilfebehörden und des Bundesstrafgerichts.
- In dringenden Fällen Anordnung vorsorglicher Massnahmen, z. B. Kontensperren.
- Entscheid über die Weiterverwendung von Beweismitteln (Spezialität).
- Mitarbeit im Bereich der Beschlagnahme und Herausgabe von Vermögenswerten in internationalen und nationalen Gremien und Arbeitsgruppen.
- Verhandlungen mit anderen Staaten oder kantonalen und eidgenössischen Behörden über die Teilung eingezogener Vermögenswerte (*Sharing*) auf internationaler und nationaler Ebene.
- Rechtshilfe an den Internationalen Strafgerichtshof sowie an andere internationale Straftribunale.
- Bearbeitung von Fällen unaufgeforderter Übermittlung von Beweismitteln und Informationen an eine ausländische Strafverfolgungsbehörde.

### Rechtshilfe II: Beweiserhebung und Zustellungen

- Weiterleitung schweizerischer Rechtshilfeersuchen an das Ausland und nach Vorprüfung Delegation ausländischer Rechtshilfeersuchen im Zusammenhang mit der Beweiserhebung und Zustellung an die zuständigen kantonalen oder eidgenössischen Vollzugsbehörden, sofern kein Direktverkehr zwischen den betroffenen Behörden möglich ist. Aufsicht über den Vollzug der Ersuchen inkl. Beschwerderecht gegen den Entscheid der Rechtshilfebehörden und des Bundesstrafgerichts.
- In dringenden Fällen Anordnung vorsorglicher Massnahmen, z. B. Kontensperren.
- Zentralstellen USA und Italien: selbstständige Führung von Rechtshilfeverfahren inkl. Beschlagnahme und Herausgabe von Vermögenswerten (im Fall der USA generell, im Fall von Italien in komplexen oder besonders wichtigen Straffällen, welche die organisierte Kriminalität, Korruption oder andere schwere Straftaten betreffen).
- Entscheid über die Weiterverwendung von Beweismitteln (Spezialität).
- Zustimmung zur Weiterleitung von amtshilfweise übermittelten Erkenntnissen an eine ausländische Strafverfolgungsbehörde.
- Weiterleitung von Anzeigen zum Zweck der Strafverfolgung an das Ausland.
- Bearbeitung von Rechtshilfeersuchen, die Kulturgüter zum Gegenstand haben.
- Bearbeitung und Übermittlung von Zustellungsersuchen in Strafsachen.
- Behandlung von Rechtshilfeersuchen um Beweiserhebung und Zustellungen in Zivil- und Verwaltungssachen.

### Internationale Verträge

- Aushandlung bilateraler Verträge und anderer Instrumente der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafrechtshilfe (Auslieferung, akzessorische Rechtshilfe, Überstellung) sowie Teilnahme an Verhandlungen über multilaterale Übereinkommen in diesem Bereich. Betreuung dieser Geschäfte im politischen Prozess.
- Ausarbeitung und Betreuung von Gesetzgebungsprojekten im Bereich der Strafrechtshilfe.

- Mitwirkung im Rahmen von anderen Rechtsetzungsinstrumenten und Gesetzgebungsprojekten mit einem Bezug zur Rechtshilfe in Strafsachen.
- Unterstützung der Direktionsbereichsleitung bei der Erarbeitung von Strategien im Bereich der Politik und Rechtsetzung in sämtlichen Aufgabenbereichen von BJ IRH.
- Vertretung des Direktionsbereichs in den auf dem Gebiet der Strafrechtshilfe tätigen Steuerungsgremien namentlich des Europarats und der UNO.

### Schweizer Verbindungsstaatsanwaltsbüro bei Eurojust

- Informationsbeschaffung, Koordination und Herstellung von direkten Kontakten im Fall von Anfragen schweizerischer Strafverfolgungsbehörden oder von Eurojust bei internationalen Strafermittlungen.
- Organisation und Mitarbeit anlässlich operativer Treffen (*coordination meetings*) und an strategischen Sitzungen bei Eurojust.
- Information und Beratung von Strafverfolgungs- und Rechtshilfевollzugsbehörden der Kantone und des Bundes im Zusammenhang mit den Dienstleistungen und Unterstützungsmöglichkeiten durch Eurojust bzw. das Schweizer Verbindungsstaatsanwaltsbüro.
- Berichterstattung an die Begleitgruppe Eurojust (Leitung BJ IRH, Vertreter der Schweizerischen Staatsanwälte-Konferenz bzw. der kantonalen Staatsanwaltschaften und der Bundesanwaltschaft).

### 1.3 Personelle Änderungen im Schweizer Verbindungsstaatsanwaltsbüro in Den Haag

Im August 2019 hat Tania Bucher (bisher stellvertretende Verbindungsstaatsanwältin) als Nachfolgerin von Maria Schnebli ihre Tätigkeit als Schweizer Verbindungsstaatsanwältin bei Eurojust aufgenommen. Auf den gleichen Zeitpunkt wurde Silvia Hänzi, zuvor langjährige Staatsanwältin im Kanton Bern, neu zu ihrer Stellvertreterin ernannt.

## 2 Ausgewählte Themen und Fälle, die BJ IRH 2019 beschäftigt haben

Dieses Kapitel bietet keinen vollständigen Überblick über die Tätigkeit von BJ IRH im Jahr 2019. Vielmehr sollen einzelne Themen und Fälle beispielhaft die Tätigkeit des Direktionsbereichs illustrieren.

### 2.1 Die Rolle von BJ IRH im Rahmen schweizerischer Rechtshilfeersuchen

*Nicht nur in Fällen, in denen die Schweiz vom Ausland um akzessorische Rechtshilfe ersucht wird, ist BJ IRH in seiner Funktion als Rechtshilfe-Zentralstelle gefordert. Es nimmt auch eine wichtige Rolle ein, wenn es darum geht, die Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen in ihren Bemühungen zu unterstützen, im Interesse eigener Strafverfahren vom Ausland Rechtshilfe zu erhalten.*

Eine allgemein etwas weniger bekannte Aufgabe von BJ IRH ist es, Rechtshilfeersuchen der schweizerischen Strafverfolgungs-, selten auch der Gerichtsbehörden, an das Ausland zu übermitteln.

In diesem Zusammenhang prüft BJ IRH, ob die von der Schweiz an das Ausland gerichteten Ersuchen zulässig sind und den formellen Anforderungen entsprechen. Unter dem Blickwinkel des Gegenrechts vergewissert sich BJ IRH, dass die schweizerischen Behörden nicht ein Ersuchen an einen ausländischen Staat richten, dem sie gemäss Rechtshilfegesetz (IRSG, SR 351.1) nicht Folge geben könnten, wenn die Schweiz der ersuchte Staat wäre.

Besteht zwischen der ersuchenden schweizerischen Behörde und der ersuchten ausländischen Behörde kein direkter Kontakt oder ist die Adresse der ausländischen Behörde nicht bekannt, erfolgt die Übermittlung der Rechtshilfeersuchen über BJ IRH. Ohne Abkommen zwischen der Schweiz und dem betreffenden Staat geschieht dies über den diplomatischen Weg. Abkommen zwischen beiden Staaten ermöglichen demgegenüber in den meisten Fällen einen erleichterten Kontakt, sodass sich BJ IRH an eine zentrale, oft dem Justizministerium des anderen Staates angegliederte Behörde wenden kann.

Auf Anfrage berät BJ IRH schweizerische Behörden, die einen anderen Staat um Rechtshilfe ersuchen möchten. Insbesondere mit Bezug auf Staaten, mit denen ein reger Austausch stattfindet, kennt BJ IRH in aller Regel die rechtlichen Anforderungen und die Praxis. Als praktisches Hilfsmittel für ihre Ersuchen an das Ausland dient den schweizerischen Behörden zudem der Rechtshilfeführer (vgl. nachfolgend Ziff. 5.2). Dieser enthält nützliche Informationen, etwa zu Fragen betreffend Vollzugsdauer, Übersetzungserfordernisse oder einzureichende Anzahl Exemplare von Rechtshilfeersuchen.

Falls es beim Vollzug der schweizerischen Rechtshilfeersuchen zu Schwierigkeiten oder Verzögerungen kommt, richtet BJ IRH auf Anfrage der betreffenden Strafverfolgungsbehörde Erinnerungs-

schreiben an die ausländische Behörde. Es kann auch mit der ausländischen Zentralbehörde in Kontakt treten, um zu versuchen, die Probleme besser zu erfassen und allenfalls Lösungen dafür zu finden. Würde ein ausländischer Staat seine internationalen Verpflichtungen im Rechtshilfebereich wiederholt missachten, namentlich indem er der Schweiz grundlos die Rechtshilfe verweigert, müsste BJ IRH mit Unterstützung der verschiedenen betroffenen Stellen der Bundesverwaltung, allen voran des EDA, angemessene Massnahmen in Erwägung ziehen.

Die vom Ausland im Rahmen der Rechtshilfe erhaltene Unterstützung war zum Beispiel sehr wichtig für den Entscheid der Genfer Staatsanwaltschaft, in einem grossen Korruptionsfall Anklage zu erheben. Die internationale Zusammenarbeit stellte ein wesentliches Glied in der Strafverfolgungskette dar.

#### Mutmassliche Schmiergeldzahlungen im Rohstoffsektor

Die Rechtshilfe spielt in Strafverfahren eine immer wichtigere Rolle. Dies gilt aufgrund ihrer Art und ihres Auslandsbezugs ganz besonders bei Fällen internationaler Korruption. Da die kriminellen Handlungen in solchen Fällen oft ausserhalb der eigenen Landesgrenzen verübt werden, bauen sowohl schweizerische als auch ausländische Staatsanwaltschaften stark auf die Mithilfe anderer Staaten, um Beweismittel und grundlegende Informationen für ihre Ermittlungen zu beschaffen. Ohne zufriedenstellende Zusammenarbeit ist es äusserst schwierig, eine Untersuchung in einem so hoch spezialisierten Bereich wie der Bekämpfung der internationalen Korruption erfolgreich abzuschliessen.

Ein gutes Beispiel für die Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit ist das seit 2013 von den Genfer Strafverfolgungsbehörden im Fall S. durchgeführte Strafverfahren. Kurz nachdem sie ein internationales Rechtshilfeersuchen eines afrikanischen Subsahara-Staates wegen Korruptionsvorgängen im Zusammenhang mit der Erteilung von Abbaukonzessionen für Eisenerzvorkommen erhalten hat, beschliesst die Staatsanwaltschaft des Kantons Genf, ein Strafverfahren einzuleiten, das sich unter anderem gegen einen in Genf wohnhaften ausländischen Geschäftsmann richtet. Sein Haus und sein Privatflugzeug werden 2013 in Genf durchsucht. Der Geschäftsmann steht im Verdacht, im Jahr 2008 im erwähnten Staat als Gegenleistung für Bestechungsgelder an örtliche Entscheidungsträger zu einem niedrigen Preis Bergbaukonzessionen für seine Gruppe erworben zu haben. Das unmittelbare Umfeld des damaligen Präsidenten des betreffenden Staates ist betroffen: Der Präsidentengattin wurden angeblich mehrere Millionen Dollar angeboten, damit sie die Erteilung der Konzessionen begünstigt. Inzwischen haben verschiedene andere Staaten

wie z. B. die USA, Israel und Guinea ein Strafverfahren eröffnet, verfolgen Straftaten im gleichen Zusammenhang und ersuchen die Schweiz um Rechtshilfe.

Die von der Genfer Staatsanwaltschaft durchgeführte Untersuchung erforderte ihrerseits die Übermittlung zahlreicher Rechtshilfeersuchen, oft über BJ IRH, an verschiedene Staaten auf mehreren Kontinenten, darunter die USA, Frankreich, Guinea, Israel, Belgien und Rumänien. Verschiedentlich sind Vertreterinnen und Vertreter der Genfer Justiz und Polizei ins Ausland gereist, um – mit ausdrücklicher Zustimmung der zuständigen ausländischen Behörden – an den Rechtshilfehandlungen teilzunehmen. Die überwiegende Mehrheit der an das Ausland gerichteten Ersuchen hat zur Übermittlung nützlicher und für die Genfer Behörden verwertbarer Informationen und Beweise geführt. Die Tatsache, dass die schweizerischen Behörden die Rechtshilfeersuchen der anderen Staaten sorgfältig und schnell vollzogen haben, dürfte dabei die Unterstützung durch diese Staaten erleichtert haben, als sie ihrerseits um Rechtshilfe ersucht wurden.

Der Rechtsstreit war entsprechend den auf dem Spiel stehenden Interessen und den betroffenen Personen heftig. Nicht nur die den ausländischen Staaten von den schweizerischen Behörden gewährte Rechtshilfe wurde sehr oft – erfolglos – vor den zuständigen Gerichten angefochten. Selbst ein schweizeri-

ches Rechtshilfeersuchen wurde angefochten, was sehr selten vorkommt. Der Grund dafür war, dass das Ersuchen keine Anwesenheit der Schweizer Anwälte der beschuldigten Personen bei der entscheidenden Anhörung der mutmasslich korrupten Präsidentengattin im Ausland vorsah, sondern ihnen nur die Möglichkeit bot, ihre Fragen schriftlich zu stellen. Auch die diesbezüglichen Beschwerden wurden abgelehnt.

BJ IRH wurde von den zuständigen Gerichten eingeladen, zu den zahlreichen Beschwerden Stellung zu nehmen. Es unterstützte die Rechtshilfe in seiner Eigenschaft als Aufsichtsbehörde, indem es zur Einschätzung gelangte, dass die gesetzlichen Anforderungen für die Leistung von Rechtshilfe erfüllt seien. BJ IRH hat zudem der Genfer Staatsanwaltschaft bei Bedarf im Zusammenhang mit ihren Rechtshilfeersuchen an das Ausland Unterstützung geleistet. Zu diesem Zweck musste es mitunter bei den entsprechenden Staaten mehrmals nachhaken, um die benötigte Unterstützung zu erhalten, sei es durch Schreiben, mit denen an ein unterbreitetes Rechtshilfeersuchen erinnert wurde, oder auch mittels Kontaktaufnahme zur Zentralbehörde des betreffenden Staates.

Im Sommer 2019 erhob die Staatsanwaltschaft beim Strafgericht des Kantons Genf Anklage wegen Bestechung fremder Amtsträger und Urkundenfälschung. Bis zum Vorliegen einer rechtskräftigen Verurteilung gilt die Unschuldsvermutung.



Der internationale Rohstoffhandel ist anfällig für Korruption. Im Bild eine Eisenerz-Mine. Foto: EcoPic/Getty Images

## 2.2 BJ IRH als Aufsichtsbehörde: das Beschwerderecht – ein sehr nützliches Instrument

*Eine wichtige Aufgabe von BJ IRH ist die Aufsicht über die Rechts-hilfe-Vollzugsbehörden. Im Rahmen des Vollzugs von Ersuchen kommt BJ IRH ein Beschwerderecht gegen Entscheide der Rechts-hilfebehörden und des Bundesstrafgerichts zu. Das Beschwerderecht dient der Durchsetzung des schweizerischen Rechtshilfe-rechts. In Ausnahmefällen kann es darüber hinaus auch (ausssen-) politisch von grösserer Bedeutung sein.*

Die internationale Rechtshilfe in Strafsachen begründet ein Verhältnis zwischen den Staaten. Die auf diese Weise entstandene Beziehung ist völkerrechtlicher Natur. Ein Staat «leiht» seine Strafverfolgungsbehörden «aus», damit sie auf Ersuchen eines anderen Staates Untersuchungshandlungen durchführen. Diese aus Schweizer Sicht verwaltungsrechtliche Tätigkeit untersteht deshalb der Aufsicht des unterstützenden Staates. Einzelne Rechts-hilfverfahren haben zudem erhebliche politische Auswirkungen. Es ist daher unerlässlich, dass eine Verwaltungsbehörde des Bundes bei Bedarf in das Rechtshilfeverfahren eingreifen kann.

In der Schweiz ist BJ IRH für diese Aufsicht zuständig. Es kann sowohl präventiv als auch repressiv tätig werden.

*Präventiv* verfasst BJ IRH Richtlinien und Rundschreiben, die über die Auslegung gewisser Bestimmungen des Rechtshilfegesetzes oder über andere erklärungsbedürftige Fragen informieren. Die Richtlinien und Rundschreiben sind auf der IRH-Website veröffentlicht (siehe <https://www.rhf.admin.ch/rhf/de/home/strafrecht/wegleitungen.html>). Diesbezüglich sind die Kompetenzen von BJ IRH mit denen der entsprechenden ausländischen Behörden vergleichbar.

In *repressiver* Hinsicht – und in diesem Punkt unterscheidet es sich von seinen ausländischen Partnerbehörden – ist BJ IRH legitimiert, gegen Entscheide im Bereich der Rechtshilfe Beschwerde zu erheben (Art. 80h Bst. a IRSG). Es ist die einzige schweizerische Behörde, die in Rechtshilfefragen Beschwerde einlegen kann. Diese Kompetenz verleiht ihm einen erheblichen Einfluss, ist aber auch mit einer grossen Verantwortung verbunden. Insbesondere muss BJ IRH dem im IRSG verankerten Beschleunigungsgebot Rechnung tragen und sich bei der Ausübung seines Beschwerderechts auf Grundsatzfragen beschränken, um die Rechtshilfeverfahren nicht unnötig zu verzögern.

Der Gesetzgeber hat BJ IRH das Beschwerderecht vor allem im Hinblick auf die Erreichung der folgenden Ziele eingeräumt:

- Einheitliche Auslegung und Anwendung der Rechtsvorschriften im Bereich der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen:

Diese Aufgabe ist sehr wichtig. Das Bundesgericht (oberstes Gericht und letzte Beschwerdeinstanz auf dem Gebiet der Rechtshilfe) kann nicht selber Fälle an sich ziehen, die erstinstanzlich vom Bundesstrafgericht beurteilt wurden. BJ IRH ist somit die einzige Behörde, die Fälle an das Bundesgericht weiterziehen kann. Zu diesem Zweck muss es nicht nur die Rechtsprechung des Bundesstrafgerichts genau verfolgen, sondern auch unverzüglich reagieren, wenn es die Anrufung des Bundesgerichts für notwendig hält.

In der Vergangenheit war es beispielsweise eine Beschwerde von BJ IRH, die der französischen Börsenaufsichtsbehörde (*Commission des opérations de bourse, COB*) sowie ihrem italienischen Pendant (*Commissione Nazionale per le Società e la Borsa, CONSOB*) die Möglichkeit eröffnet hat, Rechtshilfe zu erhalten (BGE 126 II 86 und Urteil des Bundesgerichts 2A.83/2000 vom 28. Juni 2000). In einem weiteren Fall im Bereich der Börsendelikte wies das Bundesgericht zwar eine Beschwerde von BJ IRH ab, worin sich dieses dahingehend geäussert hatte, dass die Strafnorm zum Insiderhandel zu restriktiv ausgelegt werde. Das Gericht befand jedoch, dass für eine Praxisänderung nicht die Rechtsprechung geändert, sondern das Gesetz revidiert werden müsse (Urteil 1A.325/2000 vom 5. März 2001, E. 3e). Die Beschwerde von BJ IRH hat damit den Anstoss zu einer Revision der Strafnorm zum Insiderhandel gegeben.

Anfang 2019 legte BJ IRH Beschwerde gegen einen Entscheid des Bundesstrafgerichts ein. Dieses hatte die vollständige Aufhebung einer vorläufigen Beschlagnahme von Wertpapieren angeordnet, welche die Bundesanwaltschaft (BA) auf ein griechisches Rechtshilfeersuchen hin verfügt hatte, um die Durchsetzung einer Ersatzforderung sicherzustellen. Das Bundesstrafgericht war zum Schluss gelangt, dass die Vollstreckung eines späteren Einziehungsurteils in Anwendung des IRSG unmöglich sei und eine Beschlagnahme daher keinen Sinn ergebe. BJ IRH teilte hingegen die Auffassung der BA, dass bezüglich eines Teils der Gelder Rechtshilfe gewährt werden könne, da die Gutgläubigkeit der Depotbank, die auf sämtliche Gelder ein Pfandrecht geltend machte, nicht hinreichend erwiesen war. Daher sei eine teilweise Aufrechterhaltung der Beschlagnahme bis zum rechtskräftigen Entscheid über die Gutgläubigkeit der Bank gerechtfertigt. Das Bundesgericht stützte diese Haltung (Urteil 1C\_146/2019 vom 17. Mai 2019, E. 4).

Ebenfalls im Berichtsjahr hat BJ IRH beim Bundesstrafgericht Beschwerde gegen eine Schlussverfügung einer kantonalen Vollzugsbehörde erhoben. Dabei ging es um ein Rechtshilfeersuchen aus Deutschland im Rahmen eines Strafverfahrens im Zusammenhang mit den G20-Krawallen in Hamburg im Jahr 2018. Unter anderem wurde um eine Hausdurchsuchung in der Schweiz ersucht. Anlässlich der Hausdurchsuchung wurde die Siegelung der beschlagnahmten Beweismittel verlangt. Nachdem das kantonale Zwangsmassnahmengericht das Entsigelungsgesuch der Vollzugsbehörde abgewiesen und die Rückgabe der sichergestellten Beweismittel verfügt hatte, blieb der Vollzugsbehörde nichts anderes übrig, als die Rechtshilfe in Bezug auf die gesiegelten Unterlagen abzuweisen. Gegen diese Verfügung und den vorangegangenen Entscheid des Zwangsmassnahmengerichts führte BJ IRH Beschwerde, weil es der Ansicht war, dass das Zwangsmassnahmengericht zu Unrecht die Rückgabe der sichergestellten Beweismittel angeordnet hatte. Mit Entscheid RR.2019.255 vom 27. Dezember 2019 hiess das Bundesstrafgericht die Beschwerde gut und ordnete die Entsigelung der Daten an.

- Vertretung der Interessen des ersuchenden Staates mangels Parteistellung in Rechtshilfeverfahren:

Bereits 1987 bewilligte das Bundesgericht dank einer Beschwerde von BJ IRH im Rahmen eines Verfahrens betreffend der von den Philippinen beantragten Herausgabe von Vermögenswerten die vorzeitige Rückführung (vor der Einziehung im ersuchenden Staat) des überwiegenden Teils der Gelder – rund 700 Millionen Franken –, die von Ferdinand Marcos, dem ehemaligen Präsidenten der Philippinen, direkt oder indirekt in der Schweiz gehalten worden waren (BGE 123 II 595). In jüngerer Zeit konnte in einem Rechtshilfeverfahren mit Italien aufgrund einer Beschwerde von BJ IRH die Beschlagnahme von mehr als 150 Millionen Franken, die von einer der Gesellschaften des Geschäftsmanns und Politikers Berlusconi in der Schweiz gehalten worden waren, aufrechterhalten werden (Urteile des Bundesgerichts 1C\_463/2014 und 1C\_465/2014 vom 18. August 2015).

Im Berichtsjahr konnte BJ IRH zwei Rechtshilfeersuchen Brasiliens unterstützen, indem es gegen entsprechende Verfügungen der Vollzugsbehörde beim Bundesstrafgericht Beschwerde einreichte. Im ersten Fall war die Vollzugsbehörde bereit, Gelder teilweise zu entsperren, damit der Kontoinhaber Unterhaltskosten bezahlen kann. Da sein Antrag nicht hinreichend begründet war und er nicht nachgewiesen hat,

dass er über keine alternativen Vermögenswerte zur Begleichung dieser Kosten verfügte, beantragte BJ IRH, die Sperre der Vermögenswerte aufrechtzuerhalten. Dies wurde vom Bundesstrafgericht gestützt (RR.2019.14 vom 24. April 2019). Im zweiten Fall hat das BJ IRH Beschwerde erhoben, da die Vollzugsbehörde die Aufhebung einer Sperre angeordnet hatte, ohne dass Brasilien dazu Stellung nehmen konnte. Auch in diesem Fall hat das Bundesstrafgericht der Beschwerde stattgegeben (RR.2018.287 vom 29. April 2019).

Wie die Beispiele zeigen, kann BJ IRH gestützt auf sein gesetzlich verankertes Beschwerderecht wirksam in Rechtshilfeverfahren eingreifen und, unter anderem zugunsten der um Rechtshilfe ersuchenden ausländischen Staaten, für eine einheitliche Rechtsanwendung sorgen. Auf diese Weise trägt BJ IRH überdies dazu bei, das Image einer kooperativen und dynamischen Schweiz zu verbreiten und – indirekt – den Ruf des Finanzplatzes Schweiz zu fördern. Dies der Politik des Bundesrates entsprechend, wonach der Schweizer Finanzplatz nicht zu kriminellen Zwecken benutzt werden darf und die Schweiz folglich ein wesentliches Interesse daran hat, den ausländischen Strafverfolgungsbehörden eine wirksame und rasche Zusammenarbeit anzubieten (Entscheid des Bundesrates vom 26. Oktober 2005 im Fall W. u. a. gegen EJPD [Rechtshilfe an Taiwan, VPB 70.5], siehe ebenfalls VPB 69.59 [Rechtshilfe an Frankreich]).



Dank einer erfolgreichen Beschwerde von BJ IRH kann die kantonale Vollzugsbehörde im Rahmen eines Rechtshilfeersuchens im Zusammenhang mit den G20-Krawallen in Hamburg im Jahr 2018 sichergestellte Datenträger durchsuchen und die Frage der Gewährung der Rechtshilfe neu prüfen. Foto: Keystone/EPA/Filip Singer

Auch im Bereich der Auslieferung hat BJ IRH im Übrigen die Möglichkeit, gegen Entscheide des Bundesstrafgerichts Beschwerde zu erheben. Im Berichtsjahr hat es eine derartige Beschwerde erhoben. Das Bundesstrafgericht hatte eine Beschwerde der verfolgten Person gegen den Auslieferungsentscheid von BJ IRH gutgeheissen, weil es die für eine Auslieferung notwendige Voraussetzung der beidseitigen Strafbarkeit als nicht gegeben erachtete (RR.2019.213 + 230). Dem Verfolgten war von den US-Behörden vorgeworfen worden, zwischen Oktober 2018 und Januar 2019 vier «Verteidigungsgeräte» (*defense articles*) in den USA erworben und ohne eine entsprechende Bewilligung deren Export nach Hongkong veranlasst zu haben. Auf die Beschwerde von BJ IRH hin kam das Bundesgericht in seinem Urteil vom 16. Dezember 2019 (1C\_592/2019) zum Schluss, dass dieser Sachverhalt *prima facie* unter das Kriegsmaterialgesetz bzw. das Güterkontrollgesetz subsumiert werden kann, und wies die Sache zur neuen Beurteilung an das Bundesstrafgericht zurück, das in seinem Entscheid die übrigen Rechtshilfevoraussetzungen nicht geprüft hatte. Im gleichen Fall hat das Bundesgericht auch eine Beschwerde von BJ IRH zur Haftfrage gutgeheissen (1C\_620/2019). Mit Entscheid vom 17. Januar 2020 wies das Bundesstrafgericht in der Folge die Beschwerde der verfolgten Person gegen die Auslieferung ab (RR.2019.344 + 345; RP.2019.65). Nach ihrem Verzicht, diesen Entscheid an das Bundesgericht weiterzuziehen, wurde die Person im Februar 2020 an die USA ausgeliefert.

### 2.3 Beidseitige Strafbarkeit

*Damit die Schweiz beim Vollzug eines Rechtshilfeersuchens Zwangsmassnahmen anordnen und durchführen kann (zum Beispiel Beweismittel beschlagnahmen), muss die beidseitige Strafbarkeit gegeben sein. Die geltend gemachte Straftat muss, wäre sie in der Schweiz begangen worden, auch hier strafbar sein.*

Grundsätzlich sollte Rechtshilfe soweit wie möglich geleistet werden, und zwar auch dann, wenn die im Rechtshilfeersuchen geschilderte Tat in der Schweiz nicht strafbar wäre. Ist bei der Ausführung eines Rechtshilfeersuchens jedoch prozeduraler Zwang notwendig, was zum Beispiel im Rahmen der Beschlagnahme von Beweismitteln der Fall ist, kann die entsprechende Massnahme nur angeordnet werden, wenn die im Ersuchen geschilderte Tat auch in der Schweiz strafbar ist.

Dieser Grundsatz der beidseitigen Strafbarkeit ist ein klassisches Prinzip in der internationalen Zusammenarbeit. Es ist im schweizerischen Rechtshilfegesetz verankert und findet sich auch in den bilateralen Verträgen, welche die Schweiz abgeschlossen hat. Beim Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen, dem in der Materie wichtigsten multilateralen Instrument, hat die Schweiz eine Erklärung angebracht, wonach sie den Vollzug eines Rechtshilfeersuchens, das die Anwendung einer Zwangsmassnahme erfordert, vom Vorliegen der beidseitigen Strafbarkeit abhängig macht. Aus nationaler Sicht liegt der beidseitigen Strafbarkeit der Gedanke zugrunde, dass Zwangsmassnahmen einen erheblichen Grundrechtseingriff darstellen und daher nur unter denselben materiellen und formellen Voraussetzungen möglich sein sollen, wie es auch nach inländischem Recht der Fall wäre. Damit wird der territorialen Souveränität im Sinne der Durchsetzung der eigenen Rechtsordnung Nachachtung verschafft. Es wird sichergestellt, dass nicht fremde Wertvorstellungen anderer Staaten Eingriffswirkung auf eigenem Territorium entfalten. Auch aus Sicht der Rechtsgleichheit wäre es im Übrigen problematisch, im Rahmen der Rechtshilfe Zwangsmassnahmen zuzulassen, während bei einem analogen Sachverhalt im ersuchten Staat kein nationales Strafverfahren eröffnet und somit kein staatlicher Zwang angewendet würde.

Gelangt ein Rechtshilfeersuchen an BJ IRH, prüft dieses in der Praxis bereits vor einer allfälligen Delegation an eine Vollzugsbehörde *prima facie*, ob die beidseitige Strafbarkeit gegeben ist. Ein Ersuchen trotz offensichtlich fehlender beidseitiger Strafbarkeit an die Vollzugsbehörde weiterzuleiten, wäre nicht zweckmässig.

Die Prüfung der Strafbarkeit nach schweizerischem Recht erfolgt, indem man sich das im Rechtshilfeersuchen umschriebene Verhalten sinngemäss so vorstellt, als ob es sich in der Schweiz zugetragen hätte. Die beidseitige Strafbarkeit muss dabei zum Zeitpunkt der Anordnung der Zwangsmassnahme wie auch im späteren Zeitpunkt der Schlussverfügung gegeben sein. Die Überprüfung wird erleichtert, wenn die ausländische Behörde zusätzlich zum im Ersuchen schriftlich dargelegten Sachverhalt die übersetzten Gesetzestexte der betreffenden Straftatbestände beilegt.

Das im Sachverhalt aufgeführte Verhalten muss also unter eine Strafnorm des Schweizer Rechts fallen. Es ist weder erforderlich, dass die rechtliche Qualifikation der Straftat in den beiden be-

troffenen Gesetzgebungen übereinstimmt, noch müssen gleiche Strafbedingungen oder die gleiche Sanktionsandrohung gegeben sein. Im Gegensatz zur Auslieferung muss bei der akzessorischen Rechtshilfe die beidseitige Strafbarkeit nicht für jede Straftat gegeben sein, wegen der das Rechtshilfeersuchen gestellt wird – die beidseitige Strafbarkeit für eine Straftat genügt. Die Strafbarkeit nach ausländischem Recht wird hingegen nicht überprüft.

Wenn aus dem Sachverhalt die beidseitige Strafbarkeit nicht ersichtlich ist, wird in den meisten Fällen eine Rückfrage an den ersuchenden Staat gerichtet. Ist die beidseitige Strafbarkeit offensichtlich nicht gegeben und müssten Zwangsmassnahmen angeordnet werden, wird die Rechtshilfe verweigert. Ausnahmen sind nach Rechtshilfegesetz möglich zur Entlastung einer beschuldigten Person sowie zur Verfolgung von Taten, die sexuelle Handlungen mit Unmündigen betreffen.

### **Rechtshilfe in der AfD-Parteispendenaffäre**

Im Sommer 2017 gehen bei der deutschen Partei Alternative für Deutschland (AfD) rund 130'000 Euro an Spenden von einem Schweizer Absender ein. Die Überweisungen sind in achtzehn Tranchen von bis zu 9'000 Schweizer Franken gestückelt und tragen den Vermerk «Wahlkampfspende Alice Weidel». Alice Weidel ist im Sommer 2017 AfD-Spitzenkandidatin bei der Bundestagswahl und wird nach den Wahlen zur Co-Vorsitzenden der AfD-Bundestagsfraktion aufsteigen.

Brisant: Die Stückelung der Spende scheint dazu bestimmt, die gesetzliche Meldepflicht für Spenden ab 10'000 Euro zu umgehen. Der mutmassliche Grund: Parteispenden aus dem Ausland von Nicht-EU-Bürgern sind unzulässig. Dies besagt das deutsche Parteiengesetz und stellt Verstösse unter Strafe.

Die zuständige deutsche Staatsanwaltschaft nimmt Ermittlungen auf, um den Spender zu identifizieren. Laut Medienberichten stammen die Überweisungen von einer Aktiengesellschaft in Zürich. Diese erklärt, man habe für einen nicht genannten Geschäftsfreund gehandelt. Zur Aufklärung richtet die deutsche Staatsanwaltschaft ein Rechtshilfeersuchen an die Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich und bittet um Übermittlung der einschlägigen Kontounterlagen.

Hier stellt sich dem Schweizer Rechtshilfesystem eine Herausforderung: Eingriffe in das Bankgeheimnis sind nur zulässig, wenn das untersuchte Verhalten auch in der Schweiz strafbar wäre. Zur Beantwortung dieser Frage muss geprüft werden, ob die im Ausland begangene Tat die Voraussetzungen irgendeiner Strafbestimmung des Schweizer Rechts erfüllt. Diese sogenannte «beidseitige Strafbarkeit» verhindert, dass

die Schweiz derartige Eingriffe in Bereichen vornehmen muss, wo eine eindeutige Rechtsgrundlage fehlt. Im vorliegenden Fall ist die beidseitige Strafbarkeit fraglich, denn die Schweiz kennt kein Gesetz, das die Annahme bestimmter Parteispenden unter Strafe stellt. Die Rechtshilfe scheint also zu scheitern.

Inzwischen legt aber die AfD den Behörden eine Liste deutscher Staatsbürger vor, die angeblich hinter den Spenden aus der Schweiz stehen. Sollte sich herausstellen, dass die Überweisungen nicht von einer Person mit Schweizer Staatsbürgerschaft, sondern von mehreren deutschen Staatsangehörigen stammten, wären die Spenden wohl legal. Schnell stellt sich aber heraus, dass die angeblichen Spender bloss Strohpersonen sind: Sie haben gar nicht selber gespendet, sondern gegen Geld ihren Namen auf die Liste setzen lassen. Damit steht nun auch der Vorwurf der Urkundenfälschung und der Begünstigung im Raum. Solche Handlungen wären auch in der Schweiz strafbar, sodass das Erfordernis der beidseitigen Strafbarkeit, sollte der Sachverhalt unter diese Bestimmungen subsumiert werden können, nunmehr erfüllt wäre. Die Zürcher Staatsanwaltschaft gelangt zum Schluss, dass dies der Fall sei. Sie tritt auf das Ersuchen ein und erlässt im November 2019 die Schlussverfügung. Dagegen erheben die betroffenen Personen Beschwerde: Da die Schweiz keine Parteifinanzierungsdelikte kenne, könnte auch keine Begünstigung vorliegen. Ausserdem seien Parteifinanzierungsdelikte politischer Natur, weshalb die Rechtshilfe ausgeschlossen sei. Sowohl das Bundesstrafgericht als in der Folge auch das Bundesgericht weisen diese Argumente im März bzw. April 2020 zurück und bestätigen die Schlussverfügung der Staatsanwaltschaft. Der Rechtshilfe steht nichts mehr im Weg.



Im Zentrum der AfD-Parteispendenaffäre: die AfD-Politikerin Alice Weidel. Foto: Keystone/EPA/Lennart Preiss

In einem Fall von Kulturgütertransfer mit Italien verneinte das Bundesgericht im Berichtsjahr das Vorliegen der beidseitigen Strafbarkeit – die Rechtshilfe wurde in der Folge abgelehnt.

#### **Der Fall des Leonardo da Vinci zugeschriebenen Porträts von Isabella d'Este**

Die Staatsanwaltschaft Pesaro stellt im Februar 2015 in einem Strafverfahren gegen eine kriminelle Vereinigung wegen rechtswidriger Ausfuhr von Gemälden von künstlerischem und historischem Interesse ohne Ausfuhrgenehmigung ins Ausland ein Rechtshilfeersuchen an die Schweiz. Bei einem der Gemälde handelt es sich um das Leonardo da Vinci zugeschriebene Ölgemälde auf Leinwand mit dem Porträt von Isabella d'Este (wobei die Urheberschaft da Vincis vom italienischen Ministerium für Kulturgüter und -aktivitäten noch nicht bestätigt werden konnte). Die Staatsanwaltschaft Pesaro beantragt erfolgreich die Beschlagnahme des in Lugano aufbewahrten Gemäldes durch die Tessiner Staatsanwaltschaft. Im April 2018 ersucht das Gericht von Pesaro um die Vollstreckung seines Urteils vom 9. März 2017, das inzwischen rechtskräftig und vollstreckbar ist. Darin wurde die Einziehung und Rückgabe des Gemäldes an den italienischen Staat angeordnet. In der Folge ordnet die ersuchte Tessiner Rechtshilfe-

behörde die Herausgabe des strittigen Gemäldes an Italien an. Die dagegen erhobene Beschwerde wird vom Bundesstrafgericht mit Entscheidung vom 4. September 2018 abgewiesen. Mit Urteil vom 13. Mai 2019 heisst das Bundesgericht die gegen den Entscheid der Vorinstanz erhobene Beschwerde gut, hebt den Entscheid des Bundesstrafgerichts auf und weist den Fall an dieses zurück, damit es das Rechtshilfeersuchen ablehnt und die Aufhebung der Beschlagnahme des Gemäldes anordnet (BGE 145 IV 294).

Das Bundesgericht stellt in seinem Urteil fest, dass das Erfordernis der beidseitigen Strafbarkeit nicht erfüllt sei. Insbesondere ist das Gericht der Ansicht, dass die Bestimmungen der UNESCO-Konvention über die Massnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut (SR 0.444.1) nicht unmittelbar anwendbar seien. Zudem beziehe sich die Vereinbarung zwischen der Schweiz und Italien über die Einfuhr und die Rückführung von Kulturgut nicht auf Gemälde. Das

Bundesgericht folgert daraus, dass das strittige Kunstwerk mangels eines bilateralen Abkommens, welches auch Gemälde erfasst, keiner völkerrechtlichen Bestimmung unterliegt, die dessen Ausfuhr einschränkt. Aus diesem Grund konnte das Gemälde auch nicht im Sinne des Bundesgesetzes über den internationalen Kulturgütertransfer (KGTG; SR 444.1) rechtswidrig in die Schweiz eingeführt werden. Das KGTG stellt ausschliesslich die rechtswidrige Einfuhr von Kulturgütern oder die unrichtige Deklaration einer solchen Einfuhr unter Strafe. Die *Einfuhr* eines Kulturguts ist jedoch nur dann rechtswidrig, wenn sie eine bilaterale Vereinbarung im Sinne des KGTG verletzt. Da diese Bedingung im vorliegenden Fall nicht erfüllt ist, konnte das Gemälde nicht rechtswidrig in die Schweiz eingeführt werden (im Übrigen wurde diese Tat, d. h. die rechtswidrige Einfuhr des Gemäldes, von den italienischen Behörden gar nicht verfolgt).

Gemäss KGTG ist die rechtswidrige *Ausfuhr* eines Kulturgutes nur dann strafbar, wenn dieses im Kulturgüterverzeichnis des Bundes eingetragen ist. Relevant für die Frage der beidseitigen Strafbarkeit im vorliegenden Fall ist somit, ob das Gemälde – aus der Sicht des ersuchenden Staates, also Italiens – in einem entsprechenden italienischen Verzeichnis eingetragen ist. Dies trifft gemäss Bundesgericht hier nicht zu, da das strittige Gemälde unter anderem nicht dem ersuchenden Staat gehört und nicht geltend gemacht wurde, dass es in einem italienischen Verzeichnis eingetragen ist oder dass es gemäss UNESCO-Konvention in dieses Verzeichnis aufgenommen werden soll. Gemäss UNESCO-Konvention verpflichten sich die Vertragsstaaten zum Schutz ihres Kulturguts vor unzulässiger Einfuhr, Ausfuhr oder Übereignung, die wichtigen öffentlichen und privaten Kulturgüter, deren Ausfuhr das nationale kulturelle Erbe merklich verringern würde, in ein nationales Inventar aufzunehmen.

Das Bundesgericht kommt somit zum Schluss, dass die Voraussetzung der beidseitigen Strafbarkeit nicht erfüllt sei. Aus diesem Grund hätte weder dem Rechtshilfersuchen um Beschlagnahme des Gemäldes stattgegeben werden können noch kann dem Ersuchen um Herausgabe des Gemäldes an den ersuchenden Staat entsprochen werden. Das Bundesgericht fällt damit einen Grundsatzentscheid. Laut dieser Rechtsprechung müssen die ausländischen Staaten ein dem Bundesverzeichnis entsprechendes Verzeichnis gemäss UNESCO-Konvention führen, um in Fällen einer rechtswidrigen Ausfuhr eines Kulturgutes Rechtshilfe von der Schweiz zu erhalten, falls dieses Kulturgut nicht von einer Konvention erfasst ist.



Das Leonardo da Vinci zugeschriebene Porträt von Isabella d'Este hätte nach dem Willen Italiens dorthin zurückkehren sollen. Mangels beidseitiger Strafbarkeit wird das entsprechende italienische Rechtshilfersuchen aber abgelehnt. Foto: Keystone/Heritage Images/Fine Art Images

## 2.4 Spezielle Auslieferungsfälle

Die meisten Auslieferungen von der Schweiz an das Ausland und vom Ausland an die Schweiz betreffen europäische Staaten – die wichtigste Grundlage im Verkehr mit den Europarats-Staaten ist dabei das Europäische Auslieferungsübereinkommen. Einen recht regen Auslieferungsverkehr gibt es zudem, gestützt auf das jeweilige Landesrecht, mit Kosovo und auf der Grundlage eines bilateralen Auslieferungsvertrags mit den USA.

Mit zahlreichen anderen Staaten besteht demgegenüber nur ein sehr geringer Auslieferungsverkehr – ungeachtet davon, ob eine staatsvertragliche Grundlage vorhanden ist oder ob die Auslieferungen auf der Grundlage des Landesrechts, in der Schweiz das IRSG, erfolgen. Nachfolgend eine kleine Auswahl solcher Staaten, mit denen BJ IRH 2019 im Hinblick auf eine Auslieferung in Kontakt gestanden ist.

### Ecuador

Ein in der Schweiz wohnhafter ecuadorianisch-spanischer Doppelbürger wird von den ecuadorianischen Behörden der Vergewaltigung einer Minderjährigen verdächtigt. BJ IRH erhält im November 2018 das formelle Auslieferungsersuchen von Ecuador. Im Juli 2019 reicht das südamerikanische Land die von der Schweiz verlangten Ergänzungen ein, darunter insbesondere diplomatische Garantien zur Einhaltung grundrechtlicher Regeln im Fall einer Auslieferung. Im August 2019 erlässt BJ IRH einen Auslieferungshaftbefehl gegen den Verfolgten. Nach seiner Festnahme wird er durch die kantonalen Behörden zum Auslieferungsersuchen einvernommen. Da er sich gegen eine vereinfachte Auslieferung wehrt, führt BJ IRH das ordentliche Auslieferungsverfahren durch. Im November 2019 verfügt BJ IRH die Auslieferung. Im März 2020 weist das Bundesstrafgericht die Beschwerde gegen die Verfügung ab (RR.2019.337 vom 9. März 2020). Das Bundesgericht tritt auf die dagegen erhobene Beschwerde nicht ein (1C\_170/2020 vom 26. März 2020).

### Kolumbien

Die Behörden des Kantons Waadt suchen einen kolumbianisch-spanischen Doppelbürger, der Sexualdelikte an Kindern begangen haben soll. Der Gesuchte wird über INTERPOL europaweit zur Verhaftung ausgeschrieben, in der Folge aber in Kolumbien lokalisiert. Auf Nachfrage wird BJ IRH darüber informiert, dass Kolumbien grundsätzlich bereit ist, einen eigenen Staatsbürger auszuliefern, und zwar ohne dass zwischen der Schweiz und Kolumbien ein bilateraler Auslieferungsvertrag besteht, und ohne entsprechende Gegenrechtserklärung der Schweiz (die von der Schweiz nicht abgegeben werden könnte, da sie keine eigenen Staatsangehörigen ohne deren Einwilligung ausliefert). Mitte September 2019 ersucht BJ IRH Kolumbien formell um Festnahme und Auslieferung des Verfolgten.

Das kolumbianische Recht fordert die Einhaltung spezieller Formalitäten, etwa die vorgängige Erhebung der Anklage gegen die gesuchte Person und die Übermittlung von Beweismitteln betreffend ihre Identität. Entsprechend enthält das Auslieferungsersuchen unter anderem einen Haftbefehl, eine detaillierte Übersicht der Strafuntersuchung der zuständigen Behörde sowie das gesamte verfügbare Material bezüglich der Identifikation der betroffenen Person. Da es sich für die Schweiz um den ersten Fall einer Auslieferung mit Kolumbien handelt, wird in Absprache mit

der zuständigen Staatsanwältin entschieden, allen formalen und inhaltsbezogenen Standards, die üblicherweise von Staaten mit Common-Law-System verlangt werden, nachzukommen. Die Bereitstellung dieser Dokumentation ist mit einem entsprechend grossen Aufwand verbunden.

### Irland

In einem in der Romandie stark mediatisierten Fall wird eine Person von den Behörden des Kantons Waadt wegen eines Raubüberfalls auf eine Bijouterie in Vevey gesucht. Sie kann in Irland lokalisiert werden. Es wird zudem festgestellt, dass sie sich zwischen ihrem Heimatstaat Litauen und Irland bewegt. BJ IRH nimmt Kontakt zu den irischen Behörden und der Schweizer Botschaft in Dublin auf, um in Erfahrung zu bringen, welche Formalitäten für ein erfolgreiches Ersuchen um Festnahme zwecks Auslieferung eingehalten werden müssen. Nachdem es die Auskunft erhält, dass der Gesuchte an einem bestimmten Tag im März 2019 von Litauen nach Dublin fliegen will, ersucht BJ IRH die irischen Behörden via INTERPOL um seine Festnahme. Noch am selben Abend wird er am Flughafen von Dublin festgenommen. In der Folge ersucht BJ IRH Irland formell um Auslieferung des Verfolgten. Unter anderem muss zusätzlich zu den üblicherweise verlangten Auslieferungsunterlagen ein Statement/Affidavit des Staatsanwalts, welcher den Haftbefehl erlassen hat, beigelegt werden, worin dieser etwa erklärt, dass er für den Erlass eines solchen Haftbefehls zuständig ist. Im August 2019 wird der Verfolgte an die Schweiz ausgeliefert.

Bei diesem Fall, der kurzfristig eine sehr intensive Zusammenarbeit und Koordination mit den waadtländischen Behörden, der Schweizer Botschaft in Irland und den irischen Behörden erforderlich machte, handelt es sich um die erste von Irland bewilligte Auslieferung an die Schweiz.

## 2.5 INTERPOL Fahndungen II; Systemwechsel INTERPOL-Fahndung: Direktzugriff auf ASF

Fedpol hat in Zusammenarbeit mit BJ IRH und dem Staatssekretariat für Migration das Projekt «INTERPOL Fahndungen II» initiiert. Mit dem Projekt soll der Fahndungsaustausch mit INTERPOL vereinfacht und beschleunigt werden. Es umfasst namentlich die Anbindung an den Webservice von INTERPOL zur direkten Anfrage von INTERPOL-Personenfahndungen im ASF (*Automated Search Facility*) via Schweizer Anfragesysteme. Seit November 2019 ist dieser Zugriff für die allermeisten involvierten Stellen operativ. Das betrifft insbesondere die Kantonspolizeien und das Grenzwachtkorps. Der Zugriff erfolgt praktisch ohne Zeitverzug. Seither kann in den meisten Fällen auch auf eine manuelle Erfassung der ausländischen INTERPOL-Personenfahndungen im Fahndungssystem des Bundes RIPOL (*Recherches informatisées de police*) verzichtet werden.

### Bisherige Situation

Fahndungsersuchen von INTERPOL-Mitgliedstaaten mit dem Zweck der Festnahme im Hinblick auf eine Auslieferung wurden bislang nach gewissen von BJ IRH festgelegten Kriterien (sog. Bearbeitungsregel) durch fedpol manuell im RIPOL ausgeschrieben. Die Ausschreibung erfolgte zur Festnahme oder bloss zur Aufenthaltsnachforschung, sofern nicht alle Kriterien für eine

mögliche Auslieferung erfüllt waren. Damit war ein beträchtlicher Arbeitsaufwand sowie eine zeitliche Verzögerung verbunden. Zudem stellen manuelle Erfassungen eine potentielle Fehlerquelle dar.

### Heutige Situation

Unter der Rubrik ASF erfolgt bei einer konkreten Abfrage der schweizerischen Fahndungssysteme zunächst der Hinweis, ob ein Treffer zu einer Person besteht oder nicht. Bei dem jeweiligen Treffer ist im Abfragesystem zudem der Hinweis angebracht, dass diese Ausschreibung als blosser Aufenthaltsnachforschung zu behandeln und BJ IRH über das Ergebnis umgehend zu unterrichten ist bzw. BJ IRH bei Bedarf weitere Angaben liefern kann.

Gibt es neben einem Treffer in ASF weitere Treffer zu der angefragten Person, insbesondere im RIPOL oder im Schengener Informationssystem SIS, hat eine Ausschreibung zur Festnahme (im RIPOL oder im SIS) stets Vorrang vor der blossen Aufenthaltsnachforschung. Diese «Rangordnung» ist allerdings bloss technischer Art. Soll nämlich nach dem Entscheid von BJ IRH nach einer Person, welche im ASF positiv ist, nicht bloss zur Aufenthaltsnachforschung, sondern zur Festnahme gefahndet werden, wird diese Person (zusätzlich zum ASF und wie bisher) im RIPOL zur Festnahme ausgeschrieben.



Über den Direktzugriff auf die «Automated Search Facility» ASF von INTERPOL wird der Fahndungsaustausch mit Interpol vereinfacht und beschleunigt. Foto: Keystone/EPA/Wallace Woon

## 2.6 Wenn die Auslieferung auf einem Abwesenheitsurteil beruht

*Für BJ IRH als Entscheidbehörde in Sachen Auslieferung können sich im Einzelnen heikle Fragen stellen, wenn über ein Auslieferungsersuchen zu entscheiden ist, das gestützt auf ein Abwesenheitsurteil im ersuchenden Staat erfolgt. Nicht immer ist in einem solchen Fall nämlich auf Anhieb ersichtlich, ob die Verteidigungsrechte der betroffenen Person im ausländischen Verfahren genügend gewahrt wurden.*

In jedem Rechtsstaat hat der Beschuldigte im Strafverfahren das Recht auf ein faires Verfahren. Diese Verfahrensrechte sind für die Mitgliedstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) unter anderem in deren Art. 6 geregelt. So hat der Beschuldigte im Strafverfahren beispielsweise das Recht, sich selbst zu verteidigen oder sich durch einen Verteidiger seiner Wahl verteidigen zu lassen. Falls ihm die Mittel zur Bezahlung fehlen, kann er unentgeltlich den Beistand eines Verteidigers erhalten, wenn dies im Interesse der Rechtspflege erforderlich ist. Weiter hat ein Beschuldigter grundsätzlich Anspruch darauf, von einem unabhängigen Gericht und in seiner Anwesenheit verurteilt zu werden.

Das Recht, in Anwesenheit verurteilt zu werden, gilt aber nicht absolut. So kann etwa gemäss schweizerischer Strafprozessordnung ein sogenanntes Kontumazurteil ergehen, wenn die ordentlich vorgeladene beschuldigte Person bei der Hauptverhandlung nicht erscheint, sie im bisherigen Verfahren ausreichend Gelegenheit hatte, sich zu den ihr vorgeworfenen Straftaten zu äussern, und die Beweislage ein Urteil ohne ihre Anwesenheit zulässt.

Auch im Auslieferungsverfahren können die Verteidigungsrechte eine Rolle spielen, nämlich dann, wenn der Rechtshilferichter zum Schluss gelangt, dass dem Auslieferungsersuchen ein Abwesenheitsurteil zugrunde liegt und im ausländischen Verfahren die Mindestrechte der Verteidigung nicht gewahrt worden sind. In solchen Fällen wird sowohl gemäss dem schweizerischen Rechtshilfegesetz wie auch nach dem Europäischen Auslieferungsübereinkommen die Auslieferung abgelehnt.

Die Auslieferung kann trotzdem bewilligt werden, sofern der ersuchende Staat eine ausreichende Zusicherung abgibt, wonach dem Verfolgten nach seiner Auslieferung das Recht zugestanden wird, ein neues Gerichtsverfahren zu verlangen, in welchem die Rechte der Verteidigung gewahrt werden.

Im Oktober 2018 ersucht das polnische Justizministerium BJ IRH um Auslieferung des polnischen Staatsangehörigen M. W. Dieser ist in Polen wegen Bedrohung und Beschimpfung eines Polizeibeamten sowie wegen Besitzes von Cannabis zu einer Freiheitsstrafe von sechs Monaten verurteilt worden und soll nun zwecks Vollstreckung dieser Strafe ausgeliefert werden.

Obwohl M. W. bei der Verhandlung, an welcher das Urteil verkündet worden ist, weder anwesend gewesen noch von einem Verteidiger vertreten worden ist und BJ IRH von den polnischen Behörden keine Zusicherung für ein neues Gerichtsverfahren – eine solche wäre nach polnischem Recht ohnehin nicht möglich gewesen – verlangt hat, stützt das Bundesstrafgericht den Auslieferungsentscheid von BJ IRH im August 2019 (RR.2019.63; RP.2019.17 vom 7. August 2019).

M. W. ist nämlich zu Beginn des Strafverfahrens verhaftet worden und hat einen Tag in Untersuchungshaft verbracht. Ausserdem hat er zumindest an einer Gerichtsverhandlung teilgenommen. Somit ist M. W. eindeutig über das polnische Strafverfahren informiert gewesen, als er sich ins Ausland abgesetzt hat, ohne die polnischen Behörden über seinen Domizilwechsel zu informieren. Dass er folglich die Vorladung zur Gerichtsverhandlung zweimal nicht entgegengenommen hat, ändert nichts daran, dass die Vorladung gemäss polnischem Recht als rechtsgültig zugestellt gilt.

Schliesslich ist auch unbestritten geblieben, dass M. W. das Urteil zugestellt worden ist. Somit hätte er die Möglichkeit gehabt, gegen dieses Urteil Rechtsmittel zu ergreifen, beziehungsweise eine Neubeurteilung zu verlangen. Da er dies nicht getan hat, ist das erstinstanzliche Urteil in Rechtskraft erwachsen. Somit sind im polnischen Verfahren trotz Abwesenheitsurteil die Mindestrechte der Verteidigung gewahrt worden, wodurch die Auslieferung von M. W. an Polen zulässig ist. M. W. wird gestützt auf den Entscheid von BJ IRH Anfang September 2019 an Polen ausgeliefert.

## 2.7 Weitere ausgesuchte Fälle im Bereich der Auslieferung

### Nach fast einem Vierteljahrhundert auf der Flucht doch noch der Gerechtigkeit zugeführt

Es sind schreckliche Verbrechen, die der damals 18-jährige Z. P. in der sich im Krieg befindlichen Republik Srpska im heutigen Bosnien und Herzegowina begangen hat: Zusammen mit seinen Komplizen verspricht er im Oktober 1993 einer sechsköpfigen muslimischen Familie, einem Mann, dessen Ehefrau, deren Mutter und Schwägerin sowie Sohn und Tochter der Schwägerin, sie über den Fluss Drina nach Serbien zu schmuggeln. Stattdessen beraubt die Bande die Familie am Flussufer und richtet die sechs Personen hin. Z. P. betätigt selbst dreimal den Abzug eines halbautomatischen Gewehrs und ermordet so den Mann, eine der Frauen und das Mädchen kaltblütig. Die Bande entsorgt die Leichen anschliessend im Fluss.

Nur wenige Monate später ist Z. P. an einem weiteren Mord beteiligt. Zusammen mit Komplizen lockt er als Militärpolizist verkleidet ein muslimisches Ehepaar unter falschem Vorwand aus einer Wohnung und führt es an den Fluss Drina. Die beiden Komplizen berauben und erschliessen die Frau und ihren Ehemann, damit der Auftraggeber des Mordes die Wohnung des Ehepaares selbst bewohnen kann. Für die Ausführung des Mordes erhält Z. P. 300 deutsche Mark vom Auftraggeber. Das Bargeld in der Höhe von 450 DM, das die drei Täter dem Ehepaar vor dem Mord abgenommen haben, teilen sie unter sich auf.

Im April 1995 verurteilt das Amtsgericht in Bijeljina den sich mittlerweile in Haft befindlichen Z. P. zu einer Freiheitsstrafe von zehn Jahren und zehn Monaten. Doch noch bevor das Berufungsge-

richt die Strafe auf zwölf Jahre und zehn Monate erhöhen kann, gelingt Z. P. im Oktober desselben Jahres die Flucht aus der Bezirkshaftanstalt in Bijeljina. Seine Flucht führt ihn schliesslich in die Schweiz, wo er im Dezember 1995 unter der Identität seines Bruders einreist.

Z. P. heiratet eine Schweizerin und hat mit ihr zusammen drei Kinder. Erst im Verlauf des Jahres 2018 führen Ermittlungen der bosnischen Polizei dazu, dass die falsche Identität des Mörders aufgedeckt wird. Daraufhin ersucht die Botschaft von Bosnien und Herzegowina an Weihnachten 2018 die Schweiz um Auslieferung von Z. P.

In der Folge wird Z. P. gestützt auf einen Haftbefehl von BJ IRH an seinem Wohnort im Kanton Luzern festgenommen und in Auslieferungshaft versetzt. Im Mai 2019 verfügt BJ IRH die Auslieferung an Bosnien und Herzegowina. Dagegen erhebt Z. P. Beschwerde an das Bundesstrafgericht und gelangt, nachdem diese abgewiesen wird, an das Bundesgericht. Dieses erlässt einen Nichteintretensentscheid. Im Oktober 2019 wird Z. P. nach fast auf den Tag genau 24 Jahren auf der Flucht an Bosnien und Herzegowina ausgeliefert.

### Boss von internationalem Drogenkartell an Kroatien ausgeliefert

Die «Operation Familia» von Europol und der amerikanischen Drogenbehörde DEA führt im Jahr 2019 weltweit zu 16 Verhaftungen sowie der Beschlagnahme von über einer Tonne Kokain und zwei Millionen Euro in Bargeld. Drei dieser Verhaftungen finden im Mai 2019 in Basel statt. Dabei kann auch der «Big Boss» des international agierenden Drogenkartells festgenommen werden.



In insgesamt 21 Koffern stellt die Kantonspolizei Basel-Stadt über 600 Kilogramm Kokain sicher – die grösste in der Schweiz je beschlagnahmte Menge. Foto: Staatsanwaltschaft Basel-Stadt

Das Balkan-Kartell schmuggelt im grossen Stil Betäubungsmittel von Südamerika nach Europa und Asien, wo die Drogen später weiterverkauft werden sollen. Für den Transport der Rauschmittel kauft die Organisation einen Privatjet, stellt tschechische Piloten an und gründet eine Fluggesellschaft. Um den Anschein eines seriösen Unternehmens zu wahren, befördert sie ausserdem echte Passagiere und Flugbegleiter. Trotzdem gelingt es der Bande nicht, die Strafverfolgungsbehörden zu täuschen.

Die Ermittlungen, die in Kroatien beginnen und parallel von Strafverfolgungsbehörden weiterer europäischer, südamerikanischer und asiatischer Staaten geführt sowie von Europol koordiniert werden, erstrecken sich über viele Monate hinweg, um das Ausmass des Betäubungsmittelschmuggels vollständig aufzudecken. Dadurch sind die ermittelnden Behörden am 16. Mai 2019 informiert, als das Flugzeug des Kartells am Euro-Airport Basel landet. An Bord des Privatjets befinden sich 21 mit Drogen gefüllte Koffer, die der Pilot nach der Landung in einen Transporter umlädt. Anschliessend fährt er zusammen mit dem Boss des Drogenkartells und einem dritten Komplizen nach Basel. In der Zwischenzeit werden die schweizerischen Behörden von ihren kroatischen Kollegen über den mutmasslichen Drogentransport informiert. Dank der raschen Reaktion der schweizerischen Behörden können die drei Mitglieder des Kartells in der Tiefgarage eines Basler Casinos festgenommen werden. In den 21 Koffern stellt die Kantonspolizei Basel-Stadt insgesamt über 600 Kilogramm Kokain sicher. Es ist die bisher grösste Beschlagnahme von Betäubungsmitteln auf Schweizer Boden.

Nach den erfolgreichen Verhaftungen in der Schweiz findet bei Eurojust in Den Haag ein *Coordination Meeting* statt, an welchem die Vertreter der ermittlungsführenden Staaten und das Schweizer Verbindungsstaatsanwaltsbüro bei Eurojust das weitere Vorgehen in dieser Angelegenheit festlegen. Gestützt darauf ersucht Kroatien die Schweiz um Auslieferung der in der Schweiz inhaftierten Personen.

Nach Eingang der kroatischen Auslieferungsersuchen und Durchführung der ordentlichen Auslieferungsverfahren bewilligt BJ IRH im September 2019 die Auslieferung der drei in Basel verhafteten Verfolgten. Während eine Person den Entscheid von BJ IRH akzeptiert und bereits Anfang Oktober an Kroatien ausgeliefert wird, erheben der Boss und der Pilot des Balkan-Kartells Beschwerde an das Bundesstrafgericht in Bellinzona. Dieses weist beide Beschwerden ab. Das Bundesgericht tritt auf eine weitere Beschwerde des Piloten nicht ein. Dadurch können die beiden verbliebenen Mitglieder des Drogenkartells im November 2019 an die kroatischen Behörden ausgeliefert werden.

### **Ein Fall von Verletzung von Geschäftsgeheimnissen: der Fall G. X.**

In einem Fall von geltend gemachter Verletzung von Geschäftsgeheimnissen zum Nachteil eines grossen britischen Pharmaunternehmens mit Zweigstelle in den USA ersuchen die USA um Auslieferung eines der mutmasslichen Täter, eines chinesischen Staatsangehörigen. Ihm wird im Einzelnen folgender Sachverhalt zur Last gelegt:

In seiner Funktion als Wissenschaftler für eine in der Krebsforschung tätige schweizerische Stiftung übermittelt G. X. zwischen 2010 und 2016 per E-Mail vertrauliche Geschäftsinformationen

betreffend die Entwicklung neuer Krebsmedikamente an seine Schwester, Y. X. Diese ist für das erwähnte britische Pharmaunternehmen im US-Bundesstaat Pennsylvania als Wissenschaftlerin tätig. Im Gegenzug mailt Y. X. vertrauliche Forschungsinformationen ihres Arbeitgebers an ihren Bruder. Y. X. gründet zudem in China eine Firma, um dort die gestohlenen Forschungsergebnisse zu vermarkten. G. X. unterstützt seine Schwester bei dem Versuch, die von ihr gestohlenen Forschungsergebnisse weiterzuentwickeln, indem er heimlich Forschungsarbeiten für die in China gegründete Firma durchführt. Schliesslich gründet er auch selber eine Firma, welche in der Schweiz tätig ist, um hier ebenfalls die Entwicklung neuer Krebsmedikamente voranzutreiben.

Im Juli 2018 ersuchen die US-Behörden die Schweiz um Auslieferung von G. X. Die mutmasslichen Mittäter, namentlich seine Schwester, sitzen bereits in den USA in Haft. Nach verschiedenen Abklärungen, insbesondere ob allenfalls in der Schweiz bereits ein Strafverfahren gegen G. X. eingeleitet worden ist oder werden soll, und nachdem dies verneint wurde, beauftragt BJ IRH die zuständige Staatsanwaltschaft mit der Festnahme von G. X. Dieser wird im Mai 2019 festgenommen und widersetzt sich einer Auslieferung. Mit einer Haftbeschwerde blüzt er zunächst beim Bundesstrafgericht ab. In der Folge wird er von BJ IRH gegen verschiedene Ersatzmassnahmen provisorisch aus der Auslieferungshaft entlassen, da die Fluchtgefahr als gering eingeschätzt wird. Im Juli 2019 verfügt BJ IRH die Auslieferung von G. X. an die USA. Im November 2019 weist das Bundesstrafgericht die dagegen erhobene Beschwerde ab, ebenso wie die Haftbeschwerde von G. X., der unterdessen im Hinblick auf seine Auslieferung wieder in Haft genommen worden war. Das Bundesgericht tritt auf die Beschwerde gegen den Auslieferungsentscheid der Vorinstanz nicht ein. Im Dezember 2019 wird G. X. an die USA ausgeliefert.

## 2.8 Strassenverkehrsdelikte – internationale Zusammenarbeit bei der Zwangsvollstreckung von Bussen und der Ermittlung von Fahrzeugführern

*Die internationale Zusammenarbeit bei der Zwangsvollstreckung von Bussen und der Identifizierung von Fahrzeugführern ist ein Thema an der Schnittstelle zwischen den Kompetenzen der Rechtshilfe und der polizeilichen Zusammenarbeit. Aus diesem Grund ist BJ IRH an den Verhandlungen zur Revision des Polizeivertrags mit Deutschland beteiligt.*

Heutzutage ist es einfach, sich mit dem Auto innerhalb Europas zu bewegen. Die Verkehrsregeln können sich jedoch von Land zu Land voneinander unterscheiden. Es liegt am Fahrzeugführer, sich anzupassen und die Vorschriften der betreffenden Staaten einzuhalten. Allerdings ist schnell ein Fehler geschehen, der mit einer Busse bestraft werden kann. Wird jemand in einem anderen Staat als im Wohnsitzstaat gebüsst, stellen sich mehrere Fragen. Die internationale Zusammenarbeit kommt ins Spiel.

Zunächst muss die Busse an die Person geschickt werden, die das Delikt begangen hat. Die Staaten, mit denen die Schweiz einen entsprechenden Vertrag abgeschlossen hat, senden die von ihnen verhängte Busse direkt an den Wohnsitz des Fahrzeughalters. In den meisten Fällen wird sie bezahlt. Wenn sie nicht bezahlt wird, sind hauptsächlich zwei Fragen zu regeln: die Identifizierung des Fahrzeugführers und die Zwangsvollstreckung der verhängten Busse. Der Halter eines Fahrzeugs ist leicht festzustellen, da er in einem nationalen Register eingetragen ist. Beim Fahrzeugführer ist dies jedoch nicht der Fall. In einem ersten Schritt wird daher die Person ermittelt, die das Fahrzeug gefahren hat, als das Delikt begangen wurde. Konnte die Person identifiziert werden und bezahlt sie die Busse nicht, so muss die Sanktion zwangsvollstreckt werden können. Ein Staat darf eine Sanktion jedoch nicht im Hoheitsgebiet eines anderen Staates zwangsvollstrecken. Die Staaten müssen dafür zusammenarbeiten.

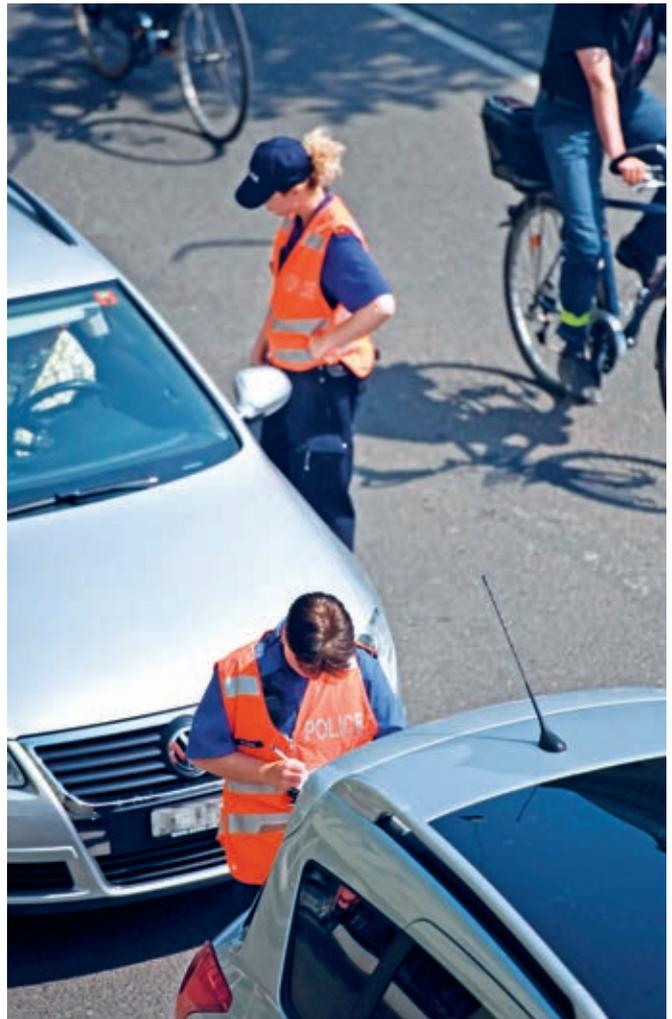
Die Schweiz hat mit den meisten ihrer Nachbarstaaten Verträge über die polizeiliche Zusammenarbeit abgeschlossen. Sie ist auch Mitglied von EUCARIS, dem europäischen System für den Austausch von Informationen über Fahrzeuge und Führerscheine. In den entsprechenden Instrumenten ist die Zusammenarbeit in diesem Bereich speziell geregelt. Doch auch wenn die Fragen im Zusammenhang mit Verkehrsdelikten in den bilateralen Verträgen geregelt sind, ist die Umsetzung in der Praxis schwierig.

### Ordentliches Verfahren bei Strassenverkehrsdelikten in der Schweiz

Wenn ein Verkehrsdelikt verzeichnet und eine Busse verhängt wird, wird diese an den Wohnsitz des Fahrzeughalters gesandt, sofern der Fahrzeugführer nicht anlässlich der Widerhandlung angetroffen oder angehalten werden kann. Wenn der Halter des Fahrzeugs nicht am Steuer gesessen ist, als das Delikt begangen wurde, kann er den Behörden, welche die Busse erlassen haben, die Person melden, welche das Fahrzeug zu diesem Zeitpunkt geführt hat.

Sobald der Fahrzeugführer identifiziert wurde – entweder aufgrund einer Meldung des Fahrzeughalters oder auf andere Weise –, wird ihm die Busse zugestellt. Kann die Person nicht identifiziert werden und der Halter des Fahrzeugs nicht glaubwürdig darlegen, dass sein Fahrzeug gegen seinen Willen benutzt wurde oder dass er dies trotz entsprechender Sorgfalt nicht verhindern konnte, haftet der Halter subsidiär. Wird die Busse innerhalb eines bestimmten Zeitraums vom Fahrzeughalter oder vom Fahrzeugführer bezahlt, ist das Verfahren erledigt und bleibt anonym.

Die Busse als solche gilt nicht als rechtskräftiger Entscheid. Wird sie nicht bezahlt oder wird dagegen Einspruch erhoben, wird der Fall an die zuständige Schweizer Staatsanwaltschaft überwiesen, die in der Regel einen Strafbefehl erlässt. Erst dieser Strafbefehl gilt, wenn keine Beschwerde dagegen erhoben wird, als rechtskräftiger Entscheid.



Die Vollstreckung von Bussen im Strassenverkehr über die Staatsgrenzen hinaus stellt die betroffenen Behörden vor grosse Herausforderungen. Foto: Keystone/Alessandro della Valle

Wie erwähnt sind im Wesentlichen zwei Fragen zu klären: die Identifizierung des Fahrzeugführers und die Zwangsvollstreckung der Busse.

### Identifizierung des Fahrzeugführers

In der Schweiz sieht das Ordnungsbussengesetz (SR 314.1) vor, dass der Fahrzeugführer und subsidiär der Fahrzeughalter haften. Diese subsidiäre Haftung des Halters ist nicht in allen Staaten bekannt. Daher wurde z. B. im Polizeivertrag zwischen der Schweiz, Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein (SR 0.360.163.1) eine Bestimmung ausgehandelt, wonach die zuständigen Behörden auf Ersuchen des anderen Staates Ermittlungen zur Identität des Führers eines Fahrzeugs durchführen können, der verdächtig wird, ein Strassenverkehrsdelikt begangen zu haben. Die Umsetzung der Bestimmung scheint kompliziert. Gemäss dem in der Schweiz geltenden Verfahren wird die Busse grundsätzlich an den Halter zugestellt, wenn der Lenker nicht mit verhältnismässigem Aufwand ermittelt werden kann. Ist das Fahrzeug im Ausland registriert, wird die Busse in der Regel ebenfalls an den Halter gesandt. Nachbarstaaten wie Deutschland, Österreich, Frankreich und Liechtenstein können über EUCARIS Fahrzeughalterinformationen erhalten. Nur wenn der Fahrzeughalter die Busse nicht bezahlt, muss der Fahrzeugführer identifiziert werden. Gewisse ausländische Behörden verlangen jedoch von den Schweizer Behörden in jedem Fall die Identifizierung des Fahrzeugführers, ohne dass der Halter vorher benachrichtigt wird. Die systematische Abklärung des Fahrzeugführers, die für die Schweizer Behörden eine erhebliche Arbeitsbelastung darstellt, steht in einem groben Missverhältnis zum erzielten Resultat, da in der Praxis ein grosser Teil der an die Halter gesandten Bussen von diesen bezahlt wird. Nach Konsultation mit den kantonalen Behörden konnte dieses Problem aufgezeigt und eine neue Formulierung der Bestimmung zur Fahrzeugführeridentifikation erarbeitet werden, die in künftigen Verhandlungen eingebracht wird. Die Bestimmung sieht vor, dass nur dann ein Ersuchen um Identifikation des Fahrzeugführers gestellt werden kann, wenn die Benachrichtigung des Fahrzeughalters nicht erfolgreich oder nicht möglich war.

### Zwangsvollstreckung von finanziellen Sanktionen

Der zweite wichtige Punkt, der in den Polizeiverträgen im Zusammenhang mit Strassenverkehrsdelikten geregelt wird, betrifft die

Zwangsvollstreckung von finanziellen Sanktionen. Die Vollstreckung von Gerichtsentscheiden durch einen ausländischen Staat ist Gegenstand der internationalen Rechtshilfe. Angesichts der hohen Zahl von Bussen für Strassenverkehrsdelikte sehen die mit gewissen Nachbarstaaten abgeschlossenen Polizeiverträge ein erleichtertes Verfahren vor. Die Vertragsparteien unterstützen sich gegenseitig bei der Vollstreckung von Entscheidungen über Verkehrsdelikte. Bei der Strafe muss es sich um eine finanzielle Sanktion handeln, der einzuziehende Betrag muss mindestens 70 Euro oder 100 Schweizer Franken betragen, der Entscheid muss vollstreckbar und darf nicht verjährt sein und muss gegen eine Person ergangen sein, die aufgrund ihres Alters strafrechtlich belangt werden kann. Die Polizeiverträge sehen vor, dass der erhobene Betrag dem Staat zufließt, der das Ersuchen vollstreckt hat.

Die Tatsache, dass der Entscheid rechtskräftig sein muss, erschwert die Umsetzung in der Schweiz, da gemäss Strafprozessordnung (SR 312.0) wie oben beschrieben ein Verfahren der Staatsanwaltschaft erforderlich ist, damit ein rechtskräftiger Entscheid in Form eines Strafbefehls erlassen werden kann. Ein Strafbefehl bezeichnet die Busse, aber auch die Verfahrenskosten, die in der Regel hoch sind. Die ausländischen Staaten zögern bisweilen, die Beträge der Schweizer Strafbefehle zu vollstrecken, und die Schweizer Behörden machen von der Möglichkeit, schweizerische Strafbefehle im Ausland vollstrecken zu lassen, nur wenig Gebrauch, da ein offensichtliches Missverhältnis zwischen den in der Schweiz vollstreckbaren Beträgen und denjenigen, welche die Schweiz im Ausland vollstrecken lassen kann, besteht. Ein zweiter Punkt, der die Vollstreckung erschwert, ist die föderale Organisation der Schweiz. Dies insbesondere bei der Vollstreckung finanzieller Sanktionen, da sich die zuständigen Behörden von Kanton zu Kanton unterscheiden.

Da es sich um Fragen an der Schnittstelle zwischen polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit handelt, ist BJ IRH an den Verhandlungen zum revidierten Polizeivertrag mit Deutschland beteiligt und arbeitet zusammen mit fedpol an einer Lösung, die den dargestellten komplexen Bedürfnissen der Praxis am besten entspricht und mit der die Straflosigkeit in diesem Bereich besser bekämpft werden kann. Die Verhandlungen sind bei Drucklegung noch im Gang.

### 3 Neue Instrumente für die Zusammenarbeit

#### **Inkrafttreten des Europäischen Übereinkommens über die Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen im Ausland**

*Zusätzlich zu seiner Funktion als schweizerische Zentralbehörde im Bereich der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen nimmt BJ IRH punktuell auch in anderen Bereichen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit operative Aufgaben wahr, so im Bereich der Rechtshilfe in Zivil- und in Verwaltungssachen. Das Inkrafttreten des Europäischen Übereinkommens über die Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen ist für BJ IRH mit neuen Aufgaben verbunden.*

Das Europäische Übereinkommen vom 24. November 1977 über die Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen im Ausland (in der Folge: das Übereinkommen, SR 0.172.030.5) ist für die Schweiz am 1. Oktober 2019 in Kraft getreten. Es verpflichtet die Vertragsstaaten, einander bei der Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen Amtshilfe zu leisten. Vertragsparteien sind neben der Schweiz Belgien, Deutschland, Estland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Österreich und Spanien.

Gemäss Erklärung der Schweiz zu Artikel 2 Absatz 1 des Übereinkommens übernimmt BJ IRH die Rolle der zentralen Behörde für den Eingang ausländischer Ersuchen. Die Schweiz hat hingegen keine zentrale Absenderbehörde bestimmt. Auch bei ausgehenden Ersuchen steht BJ IRH den Behörden aber punktuell beratend zur Seite. Es hat deshalb im Hinblick auf das Inkrafttreten des Übereinkommens im Berichtsjahr die notwendigen Grundlagearbeiten geleistet:

Unter anderem wurde der Internetauftritt von BJ IRH, der sich bisher auf die internationale Rechtshilfe in Straf- und Zivilsachen beschränkt hat, mit Blick auf die Zustellungen in Verwaltungssachen ausgebaut (<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/rechtshilfe/verwaltungssachen.html>). Die entsprechende Seite führt namentlich zu dem Musterformular, das für Zustellungsersuchen gemäss dem Übereinkommen verwendet werden muss. Der ebenfalls auf dieser Seite abrufbare Rechtshilfeführer verschafft über den sogenannten Länderindex Zugang zu den Länderseiten, welche für die jeweiligen Länder die spezifisch zu beachtenden Formalitäten enthalten. Die Länderseiten der acht Staaten, welche neben der Schweiz das Übereinkommen bisher ratifiziert haben, wurden neu durch einen Teil «Verwaltungsrecht» ergänzt. Schweizerische Behörden, welche eine Zustellung in Verwaltungssachen ins Ausland vornehmen müssen, erhalten dort nützliche Informationen etwa über das Erfordernis einer Übersetzung, die geforderte Anzahl Exemplare, zu verwendende Formulare, Übermittlungswege sowie ausländische Zentralstellen und Kontakte.

Die vom Inkrafttreten des Übereinkommens betroffenen Behörden des Bundes und der Kantone wurden von BJ IRH vorgängig über das Ziel des Übereinkommens, seinen Geltungsbereich, die Übermittlungswege, die Formalitäten und Erledigung der Zustellungsersuchen sowie die Verweigerungsgründe informiert und über den erweiterten Internetauftritt orientiert.

#### **Ziel und Geltungsbereich**

Durch den Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen sollen Schriftstücke an Empfänger im Ausland einfacher und rascher zugestellt werden: Direkte Zustellungen an die Empfänger sind grundsätzlich möglich, ausser einer der Vertragsstaaten hat diesbezüglich einen Vorbehalt angebracht. Die Übermittlung der Zustellungsersuchen über die vom jeweiligen Vertragsstaat bezeichneten Zentralbehörden ist immer möglich. Das Übereinkommen ist grundsätzlich auf alle Verwaltungssachen anwendbar, mit Ausnahme der Steuersachen (alle Bereiche des Steuerrechts). Gemäss Erklärung der Schweiz ist es auch auf Untersuchungen im Verwaltungsstrafrecht anwendbar, nicht hingegen auf dem Gebiet der Finanzmarktaufsicht und des Nachrichtendienstes. Die – in vielen spezifischen Sachgebieten bereits bestehenden – gesetzlichen oder staatsvertraglichen Bestimmungen, welche die grenzüberschreitende Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen regeln, gehen dem Übereinkommen vor und sind daher weiterhin massgebend.

#### **Ratifizierung des Protokolls zur Änderung des Zusatzprotokolls zum Europarats-Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen**

Am 21. November 2019 hat die Schweiz das Protokoll, welches das Zusatzprotokoll zum Europäischen Überstellungsübereinkommen ändert, ratifiziert. Das Protokoll schafft in zusätzlichen Fällen eine staatsvertragliche Grundlage dafür, dass ein Vertragsstaat auf Ersuchen auch gegen den Willen der verurteilten Person die in einem anderen Vertragsstaat gegen die Person verhängte Freiheitsstrafe vollziehen kann (für Detailinformationen vgl. den Tätigkeitsbericht IRH 2017, Ziff. 3).

Seit 1. Januar 2020 wendet die Schweiz das Instrument provisorisch an, zurzeit aber erst im Verhältnis zu Litauen und Vatikanstadt, die es ebenfalls bereits ratifiziert und auch erklärt haben, das Protokoll vor seinem Inkrafttreten provisorisch anzuwenden. Unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert wurde das Instrument bislang von 10 Staaten.

In der Schweiz auf der Basis des IRSG bereits heute möglich, werden mit dem Änderungsprotokoll neu auch andere Staaten über eine rechtliche Grundlage für die Übernahme der Strafvollstreckung in weiteren Fällen verfügen, bei denen dies bisher nicht der Fall gewesen ist. Davon wird auch die Schweiz profitieren. Tatsächliche Verbesserungen der heute teilweise unbefriedigenden Situation sind aber davon abhängig, dass die relevanten Staaten das Protokoll ebenfalls ratifizieren und in der Folge anwenden.

#### 4 Mitwirkung von BJ IRH in internationalen Organisationen: das United Nations Office on Drugs and Crime

*Eine der Kernaufgaben von BJ IRH neben dem operativen Geschäft ist die Bereitstellung rechtlicher Grundlagen, die eine möglichst wirksame internationale Zusammenarbeit mit anderen Staaten auf dem Gebiet der Rechtshilfe in Strafsachen ermöglichen. Damit sollen Verbrechen besser bekämpft werden können. Die aktive Mitarbeit von BJ IRH in den einschlägigen Gremien der UNO ist in diesem Rahmen zu sehen. Darüber hinaus können durch die Teilnahme an entsprechenden Foren und in Arbeitsgruppen wichtige Kontakte für die bilaterale Zusammenarbeit geknüpft und gepflegt werden.*

Das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) beteiligt sich weltweit am Kampf gegen illegale Drogen, transnationales, organisiertes Verbrechen, Korruption und Terrorismus. Das Büro wurde 1997 als Teil des UNO-Sekretariats gegründet. Es hat seine Zentrale in Wien und verfügt daneben über eine ständige Mission in Brüssel, ein Verbindungsbüro in New York und zwanzig Aussenstellen in allen Weltregionen. Weltweit sind etwa 500 Mitarbeitende für UNODC tätig. UNODC ist unter anderem beauftragt, die Mitgliedstaaten im Kampf gegen illegale Drogen, Verbrechen und Terrorismus zu unterstützen. Mit seiner Expertise unterstützt es die Mitgliedstaaten unter anderem bei der Ratifizierung der relevanten internationalen Verträge und bei der Entwicklung innerstaatlicher Gesetzgebung in diesem Bereich.

Für BJ IRH steht bei UNODC die Bekämpfung des internationalen Verbrechens, namentlich der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität und der Korruption, im Vordergrund. Grenzüberschreitende Verbrechen wie Menschenhandel oder Cyberkriminalität bedürfen naturgemäss einer koordinierten globalen Antwort. Die Zunahme der internationalen Kriminalität erfordert eine verstärkte internationale Zusammenarbeit der Staaten. Korruption ist ein soziales, politisches und wirtschaftliches Problem, dessen Auswirkungen in irgendeiner Form alle Staaten betreffen: Sie unterwandert demokratische Institutionen und die Rechtsstaatlichkeit, verlangsamt die wirtschaftliche Entwicklung und führt zu politischer Instabilität. Der Kampf gegen die Korruption liegt daher auch im Interesse der Schweiz, die als wichtiger Finanzplatz im Bereich unrechtmässig erworbener Vermögenswerte zudem immer wieder im internationalen Fokus steht, wenn es um die Rückerstattung von Potentaten- und anderen Korruptionsgeldern geht. Die Zusammenarbeit mit und das Engagement innerhalb UNODC ist für BJ IRH daher im Bereich der Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität und Korruption von grosser Bedeutung.

Unter dem Dach der UNODC existieren zwei Konventionen im Bereich der internationalen Verbrechensbekämpfung: das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (Palermo-Konvention; UNTOC, SR 0.311.54) sowie das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC, SR 0.311.56):

##### **Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität**

Die im September 2003 in Kraft getretene UNTOC bildet einen Meilenstein in der internationalen Zusammenarbeit auf dem Ge-

biet der Prävention und Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität. Von 190 Staaten unterzeichnet und von 147 Staaten ratifiziert, verfolgt sie das Ziel, die nationalen Gesetze zu harmonisieren, einheitliche Standards zu setzen und die Zusammenarbeit der Staaten auf dem Gebiet der organisierten Kriminalität zu intensivieren. Mit der Konvention wurden erstmals eigentliche globale Rechtsgrundlagen für internationale Rechtshilfe, Auslieferung und Polizeikooperation geschaffen. Problematisch ist allerdings, dass viele dieser Artikel nicht unmittelbar anwendbar sind. Sie haben eher programmatischen Charakter und können kaum direkt als Grundlage für konkrete Rechtshilfehandlungen herangezogen werden.

Ergänzend zur UNTOC hat die UN-Generalversammlung drei Zusatzprotokolle verabschiedet, namentlich das Protokoll gegen die Schleusung von Migranten, das Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels sowie das Protokoll gegen die unerlaubte Herstellung und den unerlaubten Handel von Schusswaffen.

BJ IRH vertritt die Schweiz regelmässig an der alle zwei Jahre stattfindenden Staatenkonferenz der UNTOC (COP). Die COP verfolgt das Ziel, die Kapazitäten der Vertragsstaaten im Kampf gegen die grenzüberschreitende Kriminalität zu verbessern sowie die Umsetzung der Konvention zu fördern und zu überprüfen. Dazu hat die Staatenkonferenz einen Überprüfungsmechanismus lanciert, der im Jahr 2020 erstmals durchgeführt werden soll. Zusammen mit anderen Expertinnen und Experten der Bundesverwaltung hat sich BJ IRH an den Treffen der Arbeitsgruppe zur Ausgestaltung dieses Mechanismus aktiv beteiligt.

Abgesehen von der Staatenkonferenz bestehen insgesamt fünf Arbeitsgruppen unter der UNTOC: neben je einer Arbeitsgruppe für jedes Zusatzprotokoll eine zur internationalen Zusammenarbeit und eine zur technischen Unterstützung («*Technical Assistance*»). In den verschiedenen Arbeitsgruppen tauschen sich die Expertinnen und Experten grundsätzlich einmal jährlich aus. BJ IRH verfolgt die Arbeiten in der Arbeitsgruppe zur internationalen Zusammenarbeit aktiv. Hier werden grundlegende Diskussionen über praktische Aspekte in Bezug auf verschiedene Formen der internationalen Zusammenarbeit wie Auslieferung und Rechtshilfe, aber auch zur Rückführung illegal erlangter Vermögenswerte geführt.

##### **Bekämpfung der Korruption**

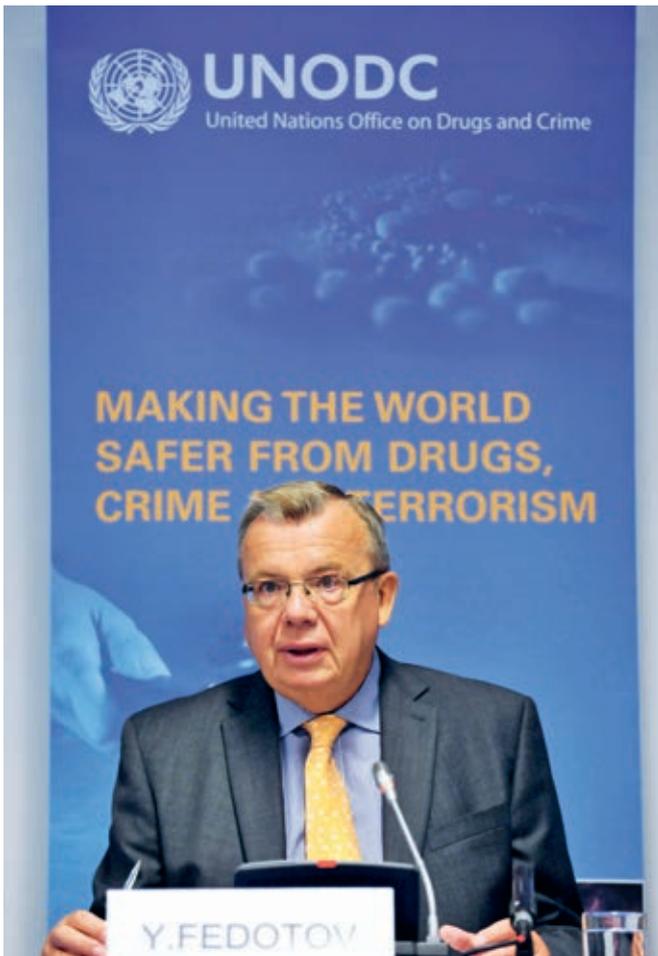
Neben der UNTOC ist für BJ IRH insbesondere die im Jahr 2005 in Kraft getretene UNCAC zentral, die von 140 Staaten unterzeichnet und von 186 Parteien, darunter auch die Europäische Union, ratifiziert wurde. Das Übereinkommen ist inhaltlich breit gefasst und das weltweit erste und einzige rechtlich verbindliche Instrument zur Bekämpfung der Korruption. Es schafft einen Mindeststandard zur Verhütung, Ermittlung und strafrechtlichen Verfolgung der Korruption sowie zum Einfrieren, zur Beschlagnahme, Einziehung und Rückführung von veruntreuten Vermögenswerten. Es verpflichtet die Vertragsstaaten zudem zur Bestrafung verschiedener Formen der Korruption und zur internationalen Zusammenarbeit. Wie die Bestimmungen der UNTOC sind allerdings auch diejenigen der UNCAC in vielen Fällen zu wenig klar, um unmittelbar als Rechtsgrundlage für die Rechtshilfe herangezogen werden zu können. Immerhin sind die Vertragsstaaten unter anderem dazu verpflichtet, Geldwäscherei in ihrem innerstaatlichen Recht für strafbar zu erklären. Eines der Hauptziele der UNCAC ist es, die

internationale Zusammenarbeit im Kampf gegen die Korruption, wie beispielsweise die Erhebung und Übermittlung von Beweismitteln, zu ermöglichen und zu fördern. Für die Schweiz ist in diesem Bereich insbesondere die internationale Zusammenarbeit bei der Rückgabe veruntreuter Vermögenswerte («Asset Recovery») von grosser Bedeutung.

Das Hauptgestaltungsorgan der UNCAC ist die Staatenkonferenz (CoSP), welche alle zwei Jahre stattfindet. Die letzte CoSP wurde im Dezember 2019 in Abu Dhabi unter Beteiligung von BJ IRH durchgeführt. Die Staatenkonferenz verfolgt das Ziel, die Antikorruptionsaktivitäten der UNODC umzusetzen und weiter zu entwickeln sowie die internationale Zusammenarbeit zu fördern. Die Staatenkonferenz hat eine Reihe von Arbeitsgruppen (zu Prävention, Rechtshilfe, Asset Recovery) eingesetzt und bereits im Jahr 2009 einen Überprüfungsmechanismus geschaffen, der die Einhaltung der Konvention durch die Vertragsstaaten überprüft. BJ IRH beteiligt sich zusammen mit der Sektion Asset Recovery der Völkerrechtsdirektion des EDA aktiv an der Arbeitsgruppe «Asset Recovery». An den einmal jährlich stattfindenden Treffen

werden Informationen ausgetauscht und Empfehlungen für die Vertragsstaatenkonferenz entwickelt. Die Arbeitsgruppe vereinfacht den Austausch von Informationen, fördert die Zusammenarbeit zwischen ersuchendem und ersuchtem Staat, und es werden «best practices» erstellt und geteilt (z. B. zur Identifizierung von Korruptionsoffern und Kompensationsfaktoren). Daneben nimmt BJ IRH regelmässig am ebenfalls jährlich stattfindenden Expertentreffen zur Rechtshilfe teil. Diese Treffen dienen dem Wissensaufbau und der Förderung der Zusammenarbeit im Bereich der Rechtshilfe und ermöglichen den Austausch von Erfahrungen zwischen den Vertragsstaaten.

Durch die Beteiligung in den verschiedenen Foren der UNCAC und UNTOC verfolgt BJ IRH das Ziel, die rechtshilfweise Zusammenarbeit zu fördern, die Leistungen der Schweiz bei der Rückerstattung von Potentaten- und anderen Korruptionsgeldern als «good practice» zu verankern, für rechtsstaatliche Prinzipien und gesellschaftliche Partizipation zu werben und dafür zu sorgen, dass der Überprüfungsmechanismus tatsächlich Reformen auf nationaler Ebene auslöst.



Das Engagement von BJ IRH im Rahmen der Aktivitäten des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) stellt einen wichtigen Beitrag zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit dar. Im Bild der Exekutivdirektor der UNODC von 2010–2019, Yuri Fedotov. Foto: Keystone/Xinhua

## 5 BJ IRH als Dienstleister

Auch im Berichtsjahr brachten Vertreterinnen und Vertreter von BJ IRH namentlich ihren schweizerischen Partnerbehörden an diversen Veranstaltungen, unter anderem an der traditionellen, jährlich stattfindenden «Rechtshilfetagung», wiederum Abläufe, Verfahren und andere ausgewählte Aspekte der internationalen Strafrechtshilfe näher.

Auf seiner Website stellt BJ IRH den Praktikern für alle Bereiche der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen für ihre tägliche Arbeit nützliche Tools und Informationen zur Verfügung.

### 5.1 Rechtshilfetagung 2019: Strafrechtshilfe zwischen Civil- und Common-Law-Staaten

*Die Rechtshilfetagung von BJ IRH widmete sich dieses Jahr den besonderen Herausforderungen der Rechtshilfe zwischen Rechtshilfesystemen des Common- und solchen des Civil Law. Vertreterinnen und Vertreter der wichtigsten britischen Rechtshilfebehörden nahmen an der Tagung teil. Die Stimmung war zuversichtlich, auch wenn einmal mehr deutlich wurde, dass die Zusammenarbeit über den Civil-Common-Law-Gap mit besonderen Herausforderungen verbunden ist.*

Zum siebten Mal in Folge hat BJ IRH am 7. November 2019 eine Tagung organisiert, an der über 100 Kolleginnen und Kollegen aus fast allen Kantonen und von verschiedenen Bundesämtern teilgenommen haben. Unterstützt wurde die Tagung von Vertreterinnen und Vertretern der UK Central Authority im Home Office, des Crown Prosecution Service, des Serious Fraud Office, der National Crime Agency, der Steuer- und Zollbehörde HM Revenue and Customs sowie des schottischen Crown Office.

#### Prozessuale Unterschiede – und «ways around»

Nach einer Einführung in die prozessualen Unterschiede zwischen einem typischen Common-Law- und einem Civil-Law-System durch BJ IRH und die UK Central Authority wurde im Rahmen von Podiumsdiskussionen der (unterschiedlichen) Rolle des Staatsanwalts in beiden Systemen auf den Zahn gefühlt. Mit der Tatsache, dass dieser in der Schweiz bereits in der Untersuchung als Verfahrensleiter tätig ist, er im Vereinigten Königreich hingegen ein reiner Ankläger ohne Funktion in der (polizeilichen) Untersuchung ist, sind auch Unterschiede der Rolle im Rechtshilfeverfahren verbunden. Diese können auf beiden Seiten zu Missverständnissen führen. Im zweiten Block wurde eine Fallstudie besprochen, aus der insbesondere hervorging, dass die britischen Behörden in den Rechtshilfeersuchen teilweise mehr Informationen benötigen, als die Schweizer liefern. Da sie die ersuchten Massnahmen oft vor einem Gericht beantragen müssen, sollte sich der ersuchende Schweizer Staatsanwalt in seine Rolle vor Gericht versetzen, wenn er ein Ersuchen an einen Common-Law-Staat stellt. Er sollte den Sachverhalt schildern, wie wenn er einen (Zwangsmassnahmen-)Richter überzeugen wollte, nicht wie in einer blossen Verfügung. Das dritte Panel beleuchtete die unterschiedlichen Geheimhaltungsbedürfnisse im Rechtshilfeverfahren. Die schweizerische Pflicht zur Information des von der Rechtshilfemassnahme Betroffenen vor Erlass der Schlussverfügung kolli-

diert in gewissen Fällen mit dem britischen Bedürfnis nach strikter Vertraulichkeit im geheimen, rein polizeilichen Ermittlungsverfahren im Königreich. Frühzeitige informelle Konsultation zwischen den involvierten Rechtshilfebehörden, gerne unterstützt durch BJ IRH und UK Central Authority, kann dieses Problem entschärfen.

#### Wille zur Zusammenarbeit

Die Tagung konnte in einigen Problemfeldern Lösungsansätze aufzeigen. Diese wurden auch in einem Dokument zusammengefasst, das im Rechtshilfeführer auf der Länderseite des Vereinigten Königreichs abgerufen werden kann. Damit sind natürlich noch nicht sämtliche Herausforderungen gemeistert. Es wurde aber deutlich, dass die britischen Behörden gewillt sind, im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Zusammenarbeit zu vereinfachen. Auch bestehen nun direktere Kontakte zwischen den Schweizer Rechtshilfebehörden und der britischen Seite. Diese neuen Möglichkeiten und Kontakte sollten nun ausprobiert und betätigt werden, damit hinreichend Material für eine Analyse und allenfalls weitere Schritte für die Verbesserung der Zusammenarbeit gewonnen werden kann.

#### Eurojust – und ein Blick auf die «Werkbank des Gesetzgebers»

Abgerundet wurde die Tagung durch einen Beitrag der schweizerischen Verbindungsstaatsanwältin bei Eurojust sowie einen Überblick von BJ IRH über laufende und anstehende Gesetzgebungsprojekte im Bereich der Rechtshilfe.

Das Schweizer Büro bei Eurojust ist sehr gut ausgelastet. Im Jahr 2019 wurden insgesamt 284 Fälle neu eröffnet. Damit hat die Schweiz von allen Drittstaaten mit Abstand am meisten Fälle bearbeitet. Die Zahl der bearbeiteten Fälle ist auch hoch im Vergleich mit EU-Staaten ähnlicher Grösse: die Schweiz liegt vor Schweden, Portugal oder der Tschechischen Republik. Die grosse Auslastung des Schweizer Büros zeigt sich ebenfalls bei den Zahlen der sogenannten «*Coordination Meetings*», bei denen Eurojust die Strafverfolgungsbehörden zweier oder mehrerer Mitgliedstaaten direkt zusammenbringt, damit sie ein koordiniertes, gezieltes Vorgehen vereinbaren können. Mit der Teilnahme an insgesamt 49 solcher Treffen im Jahr 2019 ist die Schweiz eine sehr beliebte Partnerin.

Abschliessend hat BJ IRH die Strategie des EJPD bezüglich Erweiterung des Staatsvertragsnetzes erläutert, wo der Fokus derzeit auf anderen wichtigen Finanzplätzen sowie aufstrebenden Wirtschaftsstandorten liegt. Ebenfalls erläutert wurden zwei hängige Revisionen des IRSG sowie ein Ausblick auf Bereiche mit anstehendem grösserem Regulierungsbedarf (e-evidence, Instrumente gegenseitiger Anerkennung etc.).

Über die konkreten Inhalte hinaus bot die Tagung einmal mehr Gelegenheit zu praxisrelevantem Austausch am Rande sowie zur Pflege von Kontakten, einerseits natürlich mit den britischen Kolleginnen und Kollegen, andererseits aber auch unter den Schweizer Rechtshilfebehörden – ein Element, das von BJ IRH wie von den Teilnehmenden gleichermaßen geschätzt wird.

## 5.2 Elektronische Hilfsmittel auf der IRH-Website im Überblick

### Für alle Bereiche der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen: Website des BJ ([www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch)) >Sicherheit>Internationale Rechtshilfe>Internationale Rechtshilfe in Strafsachen)

- Allgemeine Informationen: Kontaktadresse und Kontaktformular, Tätigkeitsberichte, Statistik.
- Rechtsgrundlagen.
- Überblick über die einzelnen Verfahren der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen.
- Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof und weiteren internationalen Straftribunalen.
- Informationen zum Staatsvertragsnetz.
- Links auf den Rechtshilfeführer und die Orts- und Gerichtsdatenbank ELORGE (Beides nachfolgend im Detail) sowie auf das Europäische Justizielle Netzwerk EJN und Eurojust.

### Zusätzlich unter [www.rhf.admin.ch](http://www.rhf.admin.ch)>Strafrecht:

- Links auf Wegleitungen, Checklisten und Rundschreiben, rechtliche Grundlagen, Rechtsprechung und Behörden.

### Speziell für die akzessorische Rechtshilfe: Der Rechtshilfeführer ([www.rhf.admin.ch](http://www.rhf.admin.ch)) Rechtshilfeführer)

- Hilfsmittel für die Ersuchen schweizerischer Behörden namentlich in den Bereichen Beweiserhebung und Zustellung an das Ausland.
- Länderindex: Überblick über alles Wissenswerte bezüglich der Stellung solcher Ersuchen an einen bestimmten Staat (sowohl zur Unterstützung von Strafverfahren als auch von Verfahren des Zivil- und Verwaltungsrechts).
- Muster von Ersuchen, Formulare im Zusammenhang mit Beweiserhebung und Zustellung.

### Orts- und Gerichtsdatenbank Schweiz ([www.elorge.admin.ch](http://www.elorge.admin.ch))

- Richtet sich vor allem an ausländische Behörden, die über die Eingabe von Postleitzahl oder Ortschaft die im Bereich der internationalen akzessorischen Rechtshilfe in Straf- und Zivilsachen für den Direktverkehr örtlich zuständige schweizerische Behörde in Erfahrung bringen können.
- Daneben Verzeichnis der schweizerischen Behörden, die im Bereich der akzessorischen Rechtshilfe in Strafsachen zum direkten Rechtshilfeverkehr mit ausländischen Partnerbehörden legitimiert sind.

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

### 6.1 Auslieferung und Überstellung

- Entscheid des Bundesstrafgerichts RH.2019.1 vom 22. Januar 2019 (Auslieferung an die Ukraine; Auslieferungshaftbefehl): Notwendigkeit der Angabe von Haftgründen im Auslieferungshaftbefehl.
- Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2019.32 vom 22. März 2019 und Urteil des Bundesgerichts (Nichteintretensentscheid) 1C\_201/2019 vom 11. April 2019 (Auslieferung an Serbien): Massgebend für die Auslieferungsfähigkeit ist die angedrohte Strafe. Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK).
- Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2019.52 vom 30. April 2019 und Urteil des Bundesgerichts (Nichteintretensentscheid) 1C\_261/2019 vom 21. Mai 2019 (Auslieferung an Italien): Festhalten an der Rechtsprechung, wonach angesichts der Reformmassnahmen Italiens zur Reduktion der Überbelegung in den italienischen Gefängnissen die Auslieferung nicht von Garantien abhängig gemacht werden muss.
- Entscheid des Bundesstrafgerichts RH.2019.6 vom 3. Mai 2019 (Auslieferung an Italien; Auslieferungshaftbefehl): Bejahung der Fluchtgefahr bei einem Verfolgten, welcher seit fast 50 Jahren in der Schweiz lebt.
- Urteil des Bundesgerichts 1C\_214/2019 vom 5. Juni 2019 (Auslieferung an Serbien. Teilweise Gutheissung der Beschwerde gegen den Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2019.50 vom 9. April 2019): Bedeutung des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) im Rahmen des Auslieferungsverfahrens.
- Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2019.39 vom 4. Juli 2019 (Auslieferung an Spanien): Ein Verfolgter, welcher in der Schweiz um Asyl ersucht hat, kann grundsätzlich an einen Staat ausgeliefert werden, welcher nicht der mutmassliche Verfolgerstaat ist.
- Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2019.160 vom 13. August 2019 (Auslieferung an die Niederlande): Staaten, welche die EMRK ratifiziert haben, sind verpflichtet, einem Inhaftierten die nötige medizinische Betreuung zukommen zu lassen.
- Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2019.220 vom 21. August 2019 (Auslieferung an die Türkei): Neubeurteilung der Situation nach den Ereignissen vom Juli 2016. Notwendigkeit des Einholens von diplomatischen Garantien.

## 6.2 Akzessorische Rechtshilfe

- Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2018.234 vom 31. Januar 2019: Beschwerdelegitimation bei der Herausgabe von schweizerischen Strafverfahrensakten.
- Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2018.214 vom 4. Februar 2019 (beidseitige Strafbarkeit; Bundesgesetz über den internationalen Kulturgütertransfer, UNESCO-Kulturgütertransfer-Abkommen vom 14. November 1970).
- Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2018.319-320 vom 27. Februar 2019: Selbstständige Beschwerdelegitimation des wirtschaftlich Berechtigten bei Auflösung der Gesellschaft (Kontoinhaberin); Beweis des Zuflusses des Liquidationserlöses der aufgelösten Gesellschaft an den wirtschaftlich Berechtigten.
- Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2019.14 vom 24. April 2019: Beschwerde des BJ gegen eine Zwischenverfügung; teilweise Aufhebung der Beschlagnahme von Vermögenswerten (Kontosperre); Gutheissung der Beschwerde.
- Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2018.287 vom 29. April 2019: Beschwerde des BJ gegen eine Zwischenverfügung; Aufhebung von superprovisorischen Massnahmen (Kontosperren); Gutheissung der Beschwerde.
- Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2019.29-30 vom 5 Juni 2019: Panama Papers; Grundsatz von Treu und Glauben.
- Urteil des Bundesgerichts 1C\_447/2018 vom 13. Mai 2019: beidseitige Strafbarkeit; Bundesgesetz über den internationalen Kulturgütertransfer; Gutheissung der Beschwerde.
- Urteil des Bundesgerichts 1C\_146/2019 vom 17. Mai 2019: Beschwerde des BJ gegen einen Entscheid des Bundesstrafgerichts; Vollstreckung von ausländischen Einziehungsentscheiden (Art. 94 ff. IRSG); Ersatzforderungen; Gutheissung der Beschwerde.
- Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2019.195 vom 14. August 2019: Beschwerde gegen einen Entsigelungsentscheid; Nichteintreten.
- Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2018.241 vom 12. November 2019: Rechtshilfe an Libyen; Beschlagnahme und Herausgabe von Kulturgütern; beidseitige Strafbarkeit; Grundsatz der Verhältnismässigkeit.
- Urteil des Bundesgerichts 1C\_550/2019 vom 26. November 2019: neues Kapitel 1b des IRSG, Schutz von Personendaten; Art. 11f IRSG, Bekanntgabe von Personendaten an einen Drittstaat.
- Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2019.255 vom 27. Dezember 2019: Beschwerde des BJ gegen eine Schlussverfügung und gegen den Entscheid des Zwangsmassnahmengerichts; Entsigelung; Gutheissung der Beschwerde.

# 7

## Wichtige statistische Angaben über die internationale Rechtshilfe 2015–2019

Geschäftsgruppe	Geschäftsart	2015	2016	2017	2018	2019
Auslieferungsersuchen an das Ausland		257	282	259	252	<b>272</b>
Auslieferungsersuchen an die Schweiz		397	372	360	350	<b>321</b>
Fahndungsersuchen an das Ausland		278	312	281	249	<b>268</b>
Fahndungsersuchen an die Schweiz		29 664	33 401	32 005	34 356	<b>36 511</b>
Strafübernahmeersuchen an das Ausland		199	164	153	225	<b>221</b>
Strafübernahmeersuchen an die Schweiz		110	117	133	135	<b>142</b>
Strafvollstreckungsersuchen an das Ausland	Freiheitsstrafen	5	10	15	5	<b>3</b>
Strafvollstreckungsersuchen an die Schweiz	Freiheitsstrafen		2	6	5	<b>4</b>
	Bussen		5		1	
Prisoner Transfer an das Ausland	auf Wunsch des Verurteilten	48	48	65	57	<b>54</b>
	gemäss Zusatzprotokoll	3	4	2	2	<b>1</b>
Prisoner Transfer an die Schweiz	auf Wunsch des Verurteilten	13	18	14	15	<b>24</b>
Fahndung für internationale Tribunale		1				
Rechtshilfeersuchen an die Schweiz	strafrechtliche Beweiserhebung	1 180	1 268	1 085	1 163	<b>1 270</b>
	strafrechtliche Beweiserhebung: Aufsicht	1 113	1 171	1 333	1 146	<b>1 260</b>
	strafrechtliche Beweiserhebung: eigener Fall	43	46	44	80	<b>71</b>
	Herausgabe von Vermögenswerten	16	13	14	23	<b>19</b>
	Herausgabe von Vermögenswerten: eigener Fall	2	4	4	3	<b>2</b>
	zivilrechtliche Beweiserhebung	43	57	34	66	<b>57</b>
Rechtshilfe für internationale Tribunale	Internationaler Strafgerichtshof		3	4	10	
Rechtshilfeersuchen an das Ausland	strafrechtliche Beweiserhebung	900	982	946	850	<b>935</b>

	Herausgabe von Vermögenswerten	5	6	5	4	<b>20</b>
	zivilrechtliche Beweiserhebung	13	34	28	13	<b>23</b>
Sekundäre Rechtshilfe	zur Verwendung in Strafverfahren	10	9	13	15	<b>17</b>
	Weiterleitung an einen Drittstaat	10	7	2	7	<b>9</b>
Spontane Rechtshilfe	an das Ausland (Art. 67a IRSG)	105	114	121	164	<b>127</b>
	an die Schweiz	3	2	2	1	<b>3</b>
Zustellungsersuchen an die Schweiz	in Strafrecht	306	264	238	265	<b>213</b>
	in Zivilrecht	586	777	584	534	<b>536</b>
	in Verwaltungsrecht	59	55	102	249	<b>190</b>
	in Verwaltungssachen (Übereinkommen Nr. 94)*					<b>22</b>
Zustellungsersuchen an das Ausland	in Strafrecht	549	552	562	548	<b>559</b>
	in Zivilrecht	924	855	917	798	<b>821</b>
	in Verwaltungsrecht	588	602	529	552	<b>543</b>
	in Verwaltungssachen (Übereinkommen Nr. 94)*					<b>15</b>
Sharing	Internationales Sharing (schweizerisches Einziehungsurteil)	1	9	5	14	<b>11</b>
	Internationales Sharing (ausländisches Einziehungsurteil)	5	7	3	6	<b>17</b>
	Nationales Sharing	120	33	36	41	<b>70</b>
Eurojust/CH-Verbindungsstaatsanwaltsbüro	Anfragen Eurojust-Schweiz	179	144	131	132	<b>134</b>
	Anfragen Schweiz-Eurojust	50	90	70	91	<b>150</b>
Instruktion für das EJPD	Bewilligungen nach Art. 271 StGB			1	1	

\*Seit 1.10.2019 (Datum des Inkrafttretens von Übereinkommen Nr. 94 für die Schweiz)

## Entscheide von Gerichten

In Instanz	2015	2016	2017	2018	2019
Bundesstrafgericht BStGer	242	195	241	235	230
Bundesgericht BGer	67	56	79	82	66
<b>Gesamtergebnis</b>	<b>309</b>	<b>251</b>	<b>320</b>	<b>317</b>	<b>296</b>

