

Evaluation der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen

Bundesamt für Justiz

Das Wesentliche in Kürze

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

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

Eine Vielzahl von Akteuren und Verfahren erschweren die Rechtshilfe

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

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

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

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

Beschwerderecht dient häufig als Verzögerungstaktik

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

Lückenhafte Aufsicht durch das Bundesamt für Justiz

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

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

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

Empfehlungen zur Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens

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

Originaltext auf Französisch