



# Nachprüfung der Evaluation der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen

Bundesamt für Justiz

---

EFK- 24266

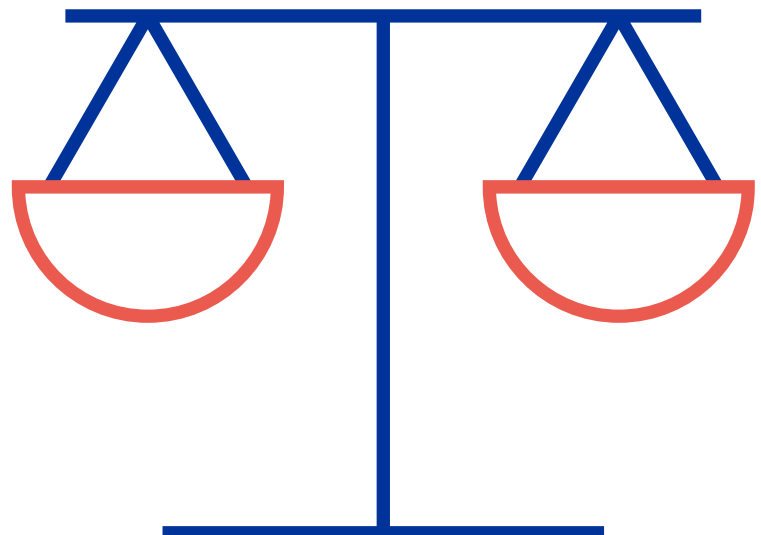
---

VERSION INKL. STELLUNGNAHMEN

---

28.03.2025

---



# DOKUMENTINFORMATION

---

---

## BESTELLADRESSE

ADRESSE DE COMMANDE  
INDIRIZZO DI ORDINAZIONE  
ORDERING ADDRESS

Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)  
Monbijoustrasse 45  
3003 Bern  
Schweiz

---

## BESTELLNUMMER

NUMÉRO DE COMMANDE  
NUMERO DI ORDINAZIONE  
ORDERING NUMBER

402.24266

---

## ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN

COMPLÉMENT D'INFORMATIONS  
INFORMAZIONI COMPLEMENTARI  
ADDITIONAL INFORMATION

[www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch)  
[info@efk.admin.ch](mailto:info@efk.admin.ch)  
+ 41 58 463 11 11

---

## ABDRUCK

REPRODUCTION  
RIPRODUZIONE  
REPRINT

Gestattet (mit Quellenvermerk)  
Autorisée (merci de mentionner la source)  
Autorizzata (indicare la fonte)  
Authorized (please mention source)

---

## PRIORITÄTEN DER EMPFEHLUNGEN

Die Eidgenössische Finanzkontrolle priorisiert ihre Empfehlungen auf der Grundlage definierter Risiken: 1 = hoch, 2 = mittel, 3 = gering.

Als Risiken gelten beispielsweise unrentable Projekte, Verstösse gegen die Legalität oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Damit werden die Auswirkungen und die Wahrscheinlichkeit des Eintretens beurteilt. Diese Beurteilung richtet sich nach dem konkreten Prüfungsgegenstand (relativ) und nicht nach der Relevanz für die Bundesverwaltung als Ganzes (absolut).

# INHALTSVERZEICHNIS

---

<b>Das Wesentliche in Kürze</b> .....	<b>4</b>
<b>L'essentiel en bref</b> .....	<b>6</b>
<b>L'essenziale in breve</b> .....	<b>8</b>
<b>Key facts</b> .....	<b>10</b>
<b>1 Auftrag und Vorgehen</b> .....	<b>13</b>
1.1 Ausgangslage .....	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen .....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze .....	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung .....	14
1.5 Schlussbesprechung .....	14
<b>2 Resultate der Nachprüfung</b> .....	<b>15</b>
2.1 Das BJ hat eine bessere Informationsgrundlage .....	15
2.2 Die Qualität der statistischen Daten wurde verbessert, das neue System ist jedoch noch nicht im Einsatz .....	16
2.3 Eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen wurde geprüft .....	17
Anhang 1 – Rechtsgrundlagen .....	20
Anhang 2 – Abkürzungen .....	21
Anhang 3 – Zusammenstellung der Empfehlungen und Stellungnahmen aus Bericht EFK-18293 .....	22

# Nachprüfung der Evaluation der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen

Bundesamt für Justiz

---

## DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Umsetzung der vier Empfehlungen geprüft, die sie in ihrer 2020 veröffentlichten Evaluation der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen ausgesprochen hatte. Sie waren an das Bundesamt für Justiz (BJ) gerichtet. Das BJ hatte eine Empfehlung abgelehnt, zwei wurden teilweise und eine vollständig angenommen. Zum Zeitpunkt der Nachprüfung hat das BJ zwei als umgesetzt gemeldet und für eine Empfehlung eine Fristverlängerung bis Ende 2026 beantragt. Die angenommene Empfehlung, wie die angenommenen Teile der zwei Empfehlungen sind Teil dieser Nachprüfung. Ebenfalls wurde geprüft, ob eine Fristverlängerung gerechtfertigt ist.<sup>1</sup>

Die EFK stellte anlässlich der 2020 durchgeführten Evaluation fest, dass das BJ in seiner Aufsichtsfunktion zu wenig zeitnah und genau über die Aktivitäten der kantonalen Rechtshilfebehörden informiert war. Ebenfalls war die statistische Informationsgrundlage für die von den kantonalen Strafverfolgungsbehörden an das Ausland gestellten Ersuchen nicht vollständig. Bezüglich der Datengrundlage zur Ausübung der Aufsichtsfunktion des BJ hat die EFK festgestellt, dass zum Zeitpunkt der Evaluation die Dossierverwaltung des BJ hauptsächlich für den Schriftverkehr genutzt wurde. Die Erstellung von relevanten Statistiken für das Controlling war technisch erschwert. Die Evaluation der EFK führte zudem Inkohärenzen im Vollzug auf die wichtigste rechtliche Grundlage, das Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG) zurück. Auf Grund der Bestimmungen zum Beschwerderecht und zur Siegelung im IRSG können sich Verfahren stark in die Länge ziehen. Das Beschwerderecht führt weiter dazu, dass die Betroffenen über laufende Verfahren informiert werden. Die strategische Nutzung dieser Bestimmungen kann zudem den Verfahrensausgang beeinflussen.

## Das BJ hat eine bessere Informationsgrundlage

Zur Verbesserung der Informationsgrundlage hat das BJ zwei Rundschreiben an die kantonalen Behörden gerichtet. Darin werden diese aufgefordert, auf dem direkten Weg eingegangene Ersuchen aus dem Ausland unmittelbar nach deren Erhalt dem BJ zu übermitteln. Ebenfalls werden jährliche Statistiken über die an ausländische Behörden gestellten Ersuchen eingefordert, wie auch die Meldung von Ersuchen in wichtigen und medienträchtigen Strafverfahren, welche auf dem direkten Weg an das Ausland gerichtet wurden. Zum Zeitpunkt der Nachprüfung lieferten nicht alle Kantone diese Daten. Das BJ verfolgt hier einen Risikoapproach: Bei grossen Wirtschaftskantonen, bei denen eine Vielzahl von Ersuchen wahrscheinlich ist und ein höheres Reputationsrisiko besteht, werden die Informationen bei Ausbleiben direkt nachgefragt. Das BJ betreibt diesen Aufwand nicht für kleinere Kantone, welche nur wenige bis keine Rechtshilfeersuchen bearbeiten, hier erfolgen jedoch generische Erinnerungsemails. Die EFK beurteilt die Empfehlung als umgesetzt. Das BJ ist besser informiert und daher besser in der Lage, seine Aufsichtsfunktion wahrzunehmen.

## Verzögerungen bei der Verbesserung der Datenqualität

Das BJ hat sich der Verbesserung der technischen Ausgestaltung der Dossierverwaltung angenommen. Dazu wurden nach 2020 zwei Software-Releases zur Verbesserung des Systems der Datenerfassung und -verwaltung vorgenommen. Die beauftragte Softwarefirma Xplain wurde 2023 Opfer eines Hackerangriffs. Das BJ hat daher alle weiteren geplanten Verbesserungen und Release für die Verwaltungssoftware

---

<sup>1</sup> Der Prüfbericht 18293 ist auf der Website der EFK verfügbar ([www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch)).

TROVA gestoppt. Ein Folgesystem wird durch das Informatik Service Center des EJPDs entwickelt und soll Ende 2026 das aktuelle System ablösen. Eine abschliessende Beurteilung der Verbesserungen ist zum Zeitpunkt der Nachprüfung deshalb nicht möglich. Die EFK kann die Verzögerung bei der Umsetzung der Empfehlung nachvollziehen.

### **Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen wurden geprüft**

Das BJ hat im Anschluss an die Evaluation eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen geprüft. Dabei wurde festgestellt, dass mittelfristig eine Revision des Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfegesetz, IRSG) angezeigt ist. Diese würde die durch die Empfehlung der EFK aufgegriffenen Punkte einschliessen. Das BJ wartet zum Zeitpunkt der Nachprüfung die Entwicklungen bezüglich des grenzüberschreitenden Zugriffs auf Daten als Beweismittel im Rahmen von Strafverfahren (e-Evidence) ab. Diese könnten zu grundsätzlichen Veränderungen der Ausgestaltung der Rechtshilfe führen, die Auswirkungen auf eine mögliche Revision des IRSG haben würden. Die EFK bewertet die Empfehlung als formal umgesetzt, zumal die empfohlenen Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen geprüft wurden und abgestimmt auf die internationalen Entwicklungen weiterverfolgt werden. Zum Endergebnis dieses Vorgehens kann die EFK zum Zeitpunkt der Nachprüfung keine Aussage treffen.

## AUDIT

# Audit de suivi de l'évaluation de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale

Office fédéral de la justice

---

## L'ESSENTIEL EN BREF

Le Contrôle des finances (CDF) a vérifié la mise en œuvre des quatre recommandations qu'il avait adressées à l'Office fédéral de la justice (OFJ) en 2020 lors de son évaluation de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale. L'OFJ avait alors rejeté une recommandation, en avait accepté deux partiellement et une entièrement. Au moment de l'audit de suivi, l'OFJ avait annoncé avoir mis en œuvre deux recommandations et avait demandé une prolongation de délai jusqu'à fin 2026 pour la dernière. Le présent audit de suivi a porté sur la recommandation entièrement acceptée et sur les points acceptés des deux autres recommandations. De même, le CDF a examiné si une prolongation de délai se justifiait.<sup>2</sup>

Lors de l'évaluation menée en 2020, le CDF avait constaté que, dans le cadre de sa fonction de surveillance, l'OFJ n'était pas informé de manière suffisamment rapide et précise des activités des autorités cantonales d'entraide judiciaire. De même, les informations statistiques relatives aux demandes adressées à l'étranger par les autorités cantonales de poursuite pénale étaient incomplètes. En ce qui concerne la base de données requise pour que l'OFJ puisse exercer sa fonction de surveillance, le CDF avait relevé, lors de son évaluation, que l'OFJ gérait ses dossiers principalement à des fins de correspondance. L'établissement de statistiques pertinentes pour assurer le controlling posait problème sur le plan technique. En outre, l'évaluation du CDF imputait des incohérences au niveau de l'exécution à la principale base légale, à savoir la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale (EIMP). Sur la base des dispositions de l'EIMP relatives au droit de recours et à la mise sous scellés, certaines procédures peuvent traîner en longueur. En outre, le droit de recours implique que les personnes concernées soient informées des procédures en cours. L'utilisation stratégique de ces dispositions peut même influencer l'issue d'une procédure.

### L'OFJ dispose de meilleures bases d'information

Pour améliorer ses bases d'information, l'OFJ a adressé deux circulaires aux autorités cantonales. Ces dernières sont priées de lui transmettre une copie de toutes les demandes d'entraide judiciaire étrangères reçues par la voie directe dès leur réception. En outre, elles doivent fournir des statistiques annuelles de toutes les demandes d'entraide judiciaire suisses envoyées directement à l'étranger et annoncer les demandes d'entraide judiciaire suisses adressées directement à l'étranger dans le cas de procédures pénales importantes et médiatisées. Au moment de l'audit de suivi, tous les cantons ne livraient pas ces données. Dans ce domaine, l'OFJ poursuit une approche basée sur le risque : dans le cas des cantons économiquement importants, où un grand nombre de demandes est probable et où le risque pour la réputation est plus élevé, l'OFJ sollicite les informations directement s'il ne les reçoit pas. Par contre, il renonce à le faire pour les cantons plus petits qui n'ont que rarement ou jamais de demandes d'entraide judiciaire à traiter. Dans ce cas, il se contente d'envoyer des courriels généraux de rappel. Le CDF estime que sa recommandation est mise en œuvre. Mieux informé, l'OFJ est en mesure d'exercer sa fonction de surveillance.

### Retard dans l'amélioration de la qualité des données

L'OFJ s'est attelé à améliorer la conception technique de la gestion des dossiers. À cette fin, deux versions logicielles ont été mises en service après 2020 afin d'améliorer le système de collecte et de gestion des

---

<sup>2</sup> Le rapport d'audit 18293 est disponible sur le site du CDF ([www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch)).

données. L'entreprise mandatée Xplain a été victime d'une cyberattaque en 2023. C'est pourquoi l'OFJ a interrompu toutes les autres améliorations et versions du logiciel de gestion TROVA.

Le Centre de services informatiques du DFJP est en train de développer un nouveau système destiné à remplacer le système actuel d'ici à fin 2026. Il n'était donc pas possible d'évaluer définitivement les améliorations au moment de l'audit de suivi. Le CDF comprend dès lors le retard pris dans la mise en œuvre de la recommandation.

### **La révision des bases légales a été examinée**

Suite à l'évaluation, l'OFJ a examiné la nécessité de modifier les bases légales. Il est parvenu à la conclusion qu'il serait judicieux de réviser à moyen terme la loi sur l'entraide pénale internationale (EIMP). Cette révision intégrerait les points relevés dans la recommandation du CDF. Au moment de l'audit de suivi, l'OFJ attendait de connaître l'évolution de la situation concernant l'accès transfrontalier aux données comme moyens de preuve dans le cadre de procédures pénales (*e-evidence*). Celle-ci pourrait conduire à des changements fondamentaux dans la conception de l'entraide judiciaire, ce qui se répercuterait sur une éventuelle révision de l'EIMP. Le CDF considère que la recommandation a été mise en œuvre sur le plan formel, étant donné que les modifications des bases légales recommandées ont été examinées et qu'elles seront menées en fonction des évolutions survenant au niveau international. Au moment de l'audit de suivi, le CDF ne pouvait pas encore se prononcer sur le résultat final du processus.

## VERIFICA

# Verifica successiva della valutazione dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale

Ufficio federale di giustizia

---

## L'ESSENZIALE IN BREVE

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato l'attuazione delle quattro raccomandazioni formulate nella sua valutazione dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale pubblicata nel 2020. Tali raccomandazioni erano indirizzate all'Ufficio federale di giustizia (UFG). Quest'ultimo ha respinto una raccomandazione, ne ha accolte due parzialmente e una interamente. Al momento della verifica successiva, l'UFG ha comunicato che due raccomandazioni erano state attuate mentre per la terza è stata richiesta una proroga del termine fino alla fine del 2026. La raccomandazione accolta, così come le parti accolte delle altre due raccomandazioni, sono parte integrante della presente verifica successiva. Inoltre è stato verificato se la proroga del termine sia giustificata.<sup>3</sup>

In occasione della valutazione effettuata nel 2020, il CDF ha constatato che, nell'esercizio della sua funzione di vigilanza, l'UFG non è stato informato con sufficiente tempestività e precisione in merito alle attività delle autorità cantonali di assistenza giudiziaria. Inoltre, a fini statistici le informazioni disponibili sulle domande presentate dalle autorità cantonali di perseguimento penale all'estero erano incomplete. Per quanto riguarda la banca dati necessaria all'esercizio della funzione di vigilanza dell'UFG, il CDF ha constatato che al momento della valutazione il sistema di gestione dei dossier dell'UFG era utilizzato principalmente per la corrispondenza. La creazione di statistiche rilevanti ai fini del controllo della gestione risultava quindi difficoltosa dal punto di vista tecnico. La valutazione del CDF ha inoltre evidenziato alcune incongruenze nell'applicazione della base legale principale, ossia la legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza in materia penale (AIMP; RS 351.1). Le disposizioni relative al diritto di ricorso e all'apposizione di sigilli previste nell'AIMP possono comportare un netto allungamento dei tempi dei procedimenti. Un'altra ripercussione del diritto di ricorso è che gli interessati vanno informati in merito alle procedure in corso. L'utilizzo strategico di queste disposizioni può inoltre influenzare l'esito della procedura.

## L'UFG ha migliorato la sua banca dati

Al fine di migliorare la banca dati, l'UFG ha inviato due circolari alle autorità cantonali. Con queste circolari si invitano le autorità cantonali a trasmettere senza indugio all'UFG le domande pervenute direttamente dall'estero. Inoltre, si richiedono loro statistiche annuali relative alle domande presentate alle autorità estere nonché la notifica delle domande riguardanti procedimenti penali rilevanti e di grande risonanza mediatica indirizzate direttamente all'estero. Al momento della verifica successiva non tutti i Cantoni avevano fornito questi dati. In tal caso l'UFG adotta un approccio basato sui rischi: nel caso di Cantoni importanti dal punto di vista economico, che con grande probabilità sono confrontati con un numero elevato di domande e per i quali sussiste un rischio maggiore in termini di reputazione, in assenza di una comunicazione le informazioni vengono richieste direttamente. Nel caso di Cantoni più piccoli, che trattano solo un numero esiguo di domande di assistenza giudiziaria o non ne trattano alcuna, l'UFG evita invece tale dispendio, inviando dei promemoria generici tramite e-mail. Secondo il CDF, questa raccomandazione è da considerarsi attuata. L'UFG dispone di informazioni più complete ed è quindi in grado di esercitare meglio la sua funzione di vigilanza.

---

<sup>3</sup> Rapporto d verifica 18293, disponibile sul sito Internet del CDF ([www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch)).

## **Ritardi nel miglioramento della qualità dei dati**

L'UFG si è impegnato a migliorare la configurazione tecnica della gestione dei dossier. A tal fine, dopo il 2020 sono state effettuate due release del programma per migliorare il sistema di rilevamento e gestione dei dati. Tuttavia, nel 2023 la società di software Xplain incaricata è stata colpita da un attacco informatico. L'UFG ha quindi interrotto tutti gli ulteriori miglioramenti e release pianificati per i software di gestione TROVA.

Il Centro servizi informatici del DFGP sta sviluppando un nuovo sistema che sostituirà quello attuale alla fine del 2026. Al momento della verifica successiva non è quindi stato possibile effettuare una valutazione definitiva dei miglioramenti. Il CDF ritiene comprensibile il ritardo nell'attuazione della relativa raccomandazione.

## **Esame della possibilità di adeguare le basi legali**

In seguito alla valutazione, l'UFG ha esaminato la possibilità di adeguare le basi legali. In tale contesto è stato constatato che a medio termine sarebbe opportuno procedere a una revisione dell'AIMP. La revisione includerebbe i punti sollevati dalla raccomandazione del CDF. Al momento della verifica successiva, l'UFG era in attesa degli sviluppi relativi all'accesso transfrontaliero ai dati come mezzo di prova nel quadro di procedimenti penali (e-Evidence). Questo strumento potrebbe comportare cambiamenti sostanziali al sistema dell'assistenza giudiziaria, con conseguenti ripercussioni su un'eventuale revisione dell'AIMP. La CDF considera la relativa raccomandazione attuata dal punto di vista formale, tanto più che la possibilità di apportare adeguamenti alle basi legali è stata esaminata e sarà perseguita tenendo conto degli sviluppi internazionali. Al momento della verifica successiva, il CDF non ha potuto pronunciarsi sul risultato finale di tale processo.

## AUDIT

# Follow-up audit of the evaluation of international mutual assistance in criminal matters

Federal Office of Justice

---

## KEY FACTS

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the implementation of the four recommendations it made in its evaluation of international mutual assistance in criminal matters, published in 2020. They were addressed to the Federal Office of Justice (FOJ). The FOJ rejected one recommendation, partially accepted two and fully accepted one. At the time of the follow-up audit, the FOJ reported two as implemented and requested an extension until the end of 2026 for one recommendation. This follow-up audit covered the accepted recommendation and the accepted parts of the two other recommendations. In addition, the SFAO checked whether a deadline extension was justified.<sup>4</sup>

During the evaluation conducted in 2020, the SFAO found that the FOJ, in its oversight role, was not informed promptly and accurately enough about the activities of the cantonal mutual assistance authorities. Furthermore, the statistical information base for requests made abroad by the cantonal prosecution authorities was incomplete. With regard to the data basis for the FOJ's oversight role, the SFAO found at the time of the evaluation that the FOJ's case management system was used mainly for correspondence. The creation of relevant statistics for controlling purposes was complicated from a technical viewpoint. The SFAO's evaluation also attributed enforcement inconsistencies to the most important legal basis, the Federal Act on International Mutual Assistance in Criminal Matters (IMAC). Due to the provisions in the IMAC on the right of appeal and the sealing of evidence, proceedings can be very lengthy. Moreover, the right of appeal means that those concerned are informed about ongoing proceedings. The strategic use of these provisions can also influence the outcome of proceedings.

### The FOJ has a better information base

To improve the information base, the FOJ submitted two circulars to the cantonal authorities, requesting that they forward requests received directly from abroad to the FOJ as soon as they are received. In addition, they are required to provide annual statistics on requests made to foreign authorities, as well as to report requests in important and highly publicised criminal proceedings that were sent directly to foreign countries. At the time of the follow-up audit, not all cantons were providing this data. The FOJ pursues a risk-based approach here: in the case of major economic cantons, where numerous requests are likely and the reputational risk is higher, the information is requested directly if it is not provided. The FOJ does not go to these lengths for smaller cantons, which process only a few or indeed no requests for mutual assistance, but generic reminder emails are sent. The SFAO considers the recommendation to have been implemented. The FOJ is better informed and therefore in a stronger position to perform its oversight function.

### Delays in improving data quality

The FOJ has worked to improve the technical organisation of case management. To this end, two software releases were issued after 2020 to improve the data collection and management system. Xplain, the software company mandated to do this, was the victim of a hacker attack in 2023. Consequently, the FOJ stopped all further planned improvements and releases for the TROVA management software.

---

<sup>4</sup> Audit report 18293 is available on the SFAO website ([www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch)).

A successor system is being developed by the IT Service Centre of the FDJP, and is due to replace the current system at the end of 2026. It was thus impossible to make a final assessment of the improvements at the time of the follow-up audit. The SFAO can understand the delay in implementing the recommendation.

### **Adjustments to the legal basis were examined**

Following the evaluation, the FOJ examined adjustments to the legal basis and determined that a revision of the Federal Act on International Mutual Assistance in Criminal Matters (Mutual Assistance Act, IMAC) would be advisable in the medium term. This would include the points raised by the SFAO's recommendation. At the time of the follow-up audit, the FOJ was awaiting developments regarding cross-border access to electronic data as evidence in criminal proceedings (e-evidence). These could lead to fundamental changes in the organisation of mutual assistance, which would impact a possible revision of the IMAC. The SFAO considers the recommendation to have been formally implemented, especially as the recommended adjustments to the legal basis have been examined and are being pursued in line with international developments. The SFAO is unable to make a statement on the final outcome of this procedure at the time of the follow-up audit.



## GENERELLE STELLUNGNAHME DES BUNDESAMTES FÜR JUSTIZ

---

Das Bundesamt für Justiz dankt der Eidgenössischen Finanzkontrolle für den Bericht der Nachprüfung der Evaluation der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen. Das BJ stellt fest, dass die von ihm getroffenen Massnahmen in Bezug auf die Empfehlungen 1 und 4 von der Eidgenössischen Finanzkontrolle als positiv bewertet wurden, was zur Schliessung der beiden Empfehlungen führt.

In Bezug auf die vom BJ angenommene Massnahme 2 der Empfehlung 3 (Verbesserung der Datenqualität und der Statistiken), welche von der Eidgenössischen Finanzkontrolle als nicht umgesetzt erachtet wird, ist zu bemerken, dass das BJ seit 2020 bereits zwei Softwarereleases durchgeführt hat; zwei weitere Releases, welche für 2023 geplant waren, konnten jedoch aufgrund eines Hackerangriffes auf die Softwarefirma Xplain im gleichen Jahr nicht mehr durchgeführt werden. Das BJ ist bestrebt, diese Empfehlung ebenfalls vollständig umzusetzen und abzuschliessen, sobald das neue Geschäftsverwaltungssystem TROVA II, welches aktuell vom Informatik Service Center EJPD, - zusammen mit Fedpol und dem BJ-, erarbeitet wird, fertiggestellt und operationell eingesetzt werden kann. Gemäss Projektplan ist eine Migration auf das neue System frühestens für Ende 2026 geplant.

Das BJ wird weiterhin seine Rolle als Aufsichts- und Vollzugsbehörde sowie Unterstützerin der nationalen und ausländischen Strafverfolgungsbehörden im Bereich der internationalen Rechtshilfe für Strafsachen wahrnehmen und sich für eine wirksame und effiziente Rechtshilfe in Strafsachen einsetzen.

# 1 AUFTRAG UND VORGEHEN

---

## 1.1 Ausgangslage

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat beim BJ eine Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen durchgeführt. Geprüft wurde die Umsetzung der Empfehlungen der Evaluation der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen, die 2020 publiziert worden war.<sup>5</sup>

«Passive Rechtshilfe» bezeichnet Fälle, in denen die Schweiz ein Rechtshilfeersuchen aus dem Ausland erhält. Von «aktiver Rechtshilfe» spricht man, wenn die Schweiz ein Ersuchen an einen anderen Staat stellt. Rechtshilfeersuchen an die Schweiz (passive Rechtshilfe) können auf diplomatischem Wege, über das Bundesamt für Justiz sowie direkt an eine der 26 kantonalen Staatsanwaltschaften erfolgen. 2023 wurden 3 285 Rechtshilfeersuchen an das Ausland gestellt (aktive Rechtshilfe), die Schweiz erhielt 2 872 Ersuchen (passive Rechtshilfe).<sup>6</sup> Die EFK hatte 2020 festgestellt, dass ein im System angelegtes Risiko für Fehler, Ineffizienzen durch die Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Bund, sowie Verzögerungen besteht. Dem Bundesamt für Justiz kommt die Aufgabe der Aufsicht über die Rechtshilfe zu.

Um diese Aufsicht effektiv wahrnehmen zu können, fehlten dem BJ zum Zeitpunkt der Evaluation notwendige Informationen: Die Vollzugsbehörden in den Kantonen meldeten die direkt aus dem Ausland an sie gestellten Ersuchen nicht beim Eintreffen, sondern zum Zeitpunkt des Eintretens auf das Ersuchen. Damit war das BJ nicht in der Lage, mögliche Verzögerungen in den Verfahren zu bemerken. Bezüglich der durch die Schweizer Strafverfolgungsbehörden ans Ausland gestellten Ersuchen hatte die EFK festgestellt, dass die jährlich ans BJ gemeldeten Angaben unvollständig waren. Es konnte ebenfalls nicht sichergestellt werden, dass das BJ zeitnah über Ersuchen informiert wurde, die direkt an die ausländischen Behörden gestellt wurden und potenziell Reputationsrisiken für die Eidgenossenschaft mit sich brachten. Die Aufsicht durch das BJ wurde auch dadurch erschwert, dass zum Zeitpunkt der Evaluation die Dossierverwaltung beim BJ hauptsächlich der Fallbearbeitung und dem Schriftverkehr diene. Die für das Controlling notwendigen Statistiken konnten auf Grund der technischen Ausgestaltung nicht einfach erstellt werden. Die Datenqualität war zudem nicht ausreichend, um die Korrektheit der Statistiken zu garantieren.

Die EFK führte in ihrer Evaluation Inkohärenzen im Vollzug auf die rechtliche Grundlage des Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfegesetz, IRSG) zurück. Insbesondere führt die Ausgestaltung des Beschwerderechts dazu, dass sich die Verfahren in die Länge ziehen können. Die Vertraulichkeit der ausländischen Verfahren kann zudem nicht gewährleistet werden. Die vom Verfahren betroffenen Personen erhalten vor Erlass der Schlussverfügung und der Herausgabe der erhobenen Beweismittel an das Ausland Akteneinsicht. Verlängerte Verfahren erhöhen die Arbeitsbelastung der Behörden. Die strategische Nutzung dieser Bestimmungen kann den Prozessausgang beeinflussen. Die EFK sah auf Grund der Gesamtergebnisse der Evaluation auch die Notwendigkeit, das IRSG auf Vereinfachung und Aktualisierung mit Hinblick auf die internationalen Entwicklungen zu prüfen.

Basierend auf diesen Feststellungen hat die EFK vier Empfehlungen an das Bundesamt für Justiz gerichtet (siehe Anhang 4). In seiner Stellungnahme hat das BJ Empfehlung 1 zur Stärkung der Grundlagen zur Aufsicht vollständig angenommen. Empfehlung 2 zur Prüfung einer Entlastung der kleineren kantonalen Behörden wurde abgelehnt. Empfehlung 3 zur Verbesserung der Datenqualität wurde teilweise angenommen. Empfehlung 4 zur Überprüfung der rechtlichen Grundlagen wurde teilweise angenommen.

## 1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung ist es zu beurteilen, ob die vom Bundesamt für Justiz als umgesetzt gemeldeten Empfehlungen korrekt und angemessen umgesetzt wurden. Es soll festgestellt werden, ob die getroffenen Massnahmen des BJ tatsächliche Veränderungen herbeiführen. Ebenfalls wurde geprüft, ob die Anfrage auf Fristverlängerung bis Ende 2026 für Empfehlung 3 (Verbesserung der Qualität der statistischen Daten) gerechtfertigt ist.

---

<sup>5</sup> Der Prüfbericht 18293 ist auf der Website der EFK verfügbar ([www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch)).

<sup>6</sup> Tätigkeitsbericht 2023 Internationale Rechtshilfe, BJ.

### **1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze**

Die Prüfung wurde von Andrea Häuptli (Projektleitung) und Mario Luketic vom 1. Dezember 2024 bis 20. Januar 2025 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Laurent Crémieux. Die Prüfung basiert auf Umsetzungsmeldungen des Bundesamtes für Justiz und betrifft nur die angenommenen Empfehlungen bzw. die angenommenen Teile der teilweise angenommenen Empfehlungen. Die EFK hat dazu Interviews mit den beim Bundesamt für Justiz für die Umsetzung der Empfehlungen verantwortlichen Personen geführt und Dokumente geprüft. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

### **1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung**

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom Bundesamt für Justiz umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

### **1.5 Schlussbesprechung**

Die Schlussbesprechung fand am 17. Februar 2025 statt. Teilgenommen haben seitens BJ: die Vize-Direktorin und Leiterin des Direktionsbereichs Internationale Rechtshilfe, der Stellvertreter des Bereichs Internationale Rechtshilfe und Chef der Rechtshilfe II (Beweiserhebung und Zustellung), der Chef der Rechtshilfe I (Beschlagnahme und Herausgabe von Vermögenswerten), sowie der Chef des Fachbereichs Internationale Verträge, seitens EFK: die Mandatsleiterin, der Federführende und die Projektleiterin.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

## 2 RESULTATE DER NACHPRÜFUNG

---

### 2.1 Das BJ hat eine bessere Informationsgrundlage

Empfehlung 18293.001 (Priorität 1):

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

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

Das BJ hat zur Umsetzung dieser Empfehlung zwei Rundschreiben an die kantonalen Behörden gerichtet. Nach dem ersten Rundschreiben im Dezember 2020 bestanden seitens der kantonalen Behörden Verständnisschwierigkeiten insbesondere dazu, um welche Art der Ersuchen es sich handelt. Das BJ hat diese über die Schweizerische Staatsanwaltschaftskonferenz (SSK) und durch ein konkretisiertes Rundschreiben im Mai 2022 geklärt.<sup>7</sup> Darin wurde die Ausgangslage erneut erklärt und genauer festgehalten, welche Informationen die kantonalen Behörden dem BJ zu welchem Zeitpunkt zu melden haben. Ebenfalls wurde erklärt, welche Fälle als potentiell reputationsgefährdend angesehen werden und daher einer Meldung bedürfen.

Zum Zeitpunkt der Nachprüfung erhält das BJ von kooperativen Kantonen eine Kopie der im direkten Verkehr erhaltenen Ersuchen zum Zeitpunkt ihres Eintreffens. Ebenfalls werden von diesen Kantonen jährlich Daten zu den ans Ausland erstellten Ersuchen geliefert. Die Meldung von Ersuchen, die ein besonders reputationsschädigendes Potential aufweisen, wird ebenfalls vorgenommen.

Das BJ ist auf die Kooperation der Kantone angewiesen. Zum Zeitpunkt der Nachprüfung liefern nicht alle kantonalen Behörden die erforderlichen Informationen. Das BJ verfolgt hier einen Risikoapproach: Bei grossen Wirtschaftskantonen, bei denen eine Vielzahl von Ersuchen wahrscheinlich ist und ein höheres Reputationsrisiko besteht, werden die Informationen bei Ausbleiben direkt nachgefragt. Das BJ betreibt diesen Aufwand nicht für kleinere Kantone, hier erfolgen jedoch generische Erinnerungsemails.

Die Umsetzung der Empfehlung beinhaltet eine händische Übernahme der Ersuchen beim Eintreffen in die Geschäftsverwaltungssoftware des BJ und einen weiteren Controllingschritt. Das BJ erachtet die Orientierung als rechtzeitig, wenn für Ersuchen innerhalb einer vierwöchigen Frist nach Erhalt eine Eintretensverfügung eröffnet wurde. In diesen Fällen wird keine separate Kopie der Ersuchen zum Zeitpunkt des Erhalts verlangt. Es besteht keine direkte Schnittstelle zwischen den kantonalen Behörden und dem BJ, daher müssen die gemeldeten Daten jeweils vom BJ für seine Statistiken aufgearbeitet werden.

---

<sup>7</sup> Rundschreiben Nr. 6: Meldung statistischer Daten des BJ an die schweizerischen Rechtshilfe- und Strafverfolgungsbehörden vom 29. Dezember 2020 und in konkretisierter Form vom 09. Mai 2022.

## Q BEURTEILUNG

---

Die Massnahmen des BJ haben zu einer Verbesserung seiner Informationsgrundlage geführt. Es ist damit besser in der Lage, seine Aufsichtsfunktion wahrzunehmen. Einige Kantone liefern weiterhin keine Daten, was zu Lücken führt. Die EFK begrüsst es, dass das BJ seine Ressourcen zur Schliessung dieser Lücken basierend auf einer Risikoabwägung einsetzt. Aus Sicht der EFK wäre eine Vervollständigung der Datengrundlage wünschenswert. Der Ressourcenaufwand wäre in Anbetracht des Nutzens jedoch nicht wirtschaftlich.

Die Empfehlung ist umgesetzt.

### 2.2 Die Qualität der statistischen Daten wurde verbessert, das neue System ist jedoch noch nicht im Einsatz

---

Empfehlung 18293.003 (Priorität 2):

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

Das BJ hat den zweiten Teil dieser Empfehlung in seiner Stellungnahme angenommen. Es hat sich bereit erklärt, die Qualität der Daten und Statistiken zu verbessern.

TROVA ist das Geschäftsverwaltungssystem des BJ, das ebenfalls für das Controlling und relevante Auswertungen genutzt wird. Es ist eine Entwicklung der Softwarefirma Xplain. Die Firma wurde 2023 Opfer eines Hackerangriffes, was auch Auswirkungen auf weitere Systeme des Bundes hatte. Die weiteren geplanten Releases für TROVA wurden daher sistiert. Das BJ hat nach 2020 im Rahmen der Softwarerelease 1.6 und 2.0 erste Verbesserungen vorgenommen. Zwei weitere Releases waren in der Folge geplant.

Das Informatik Service Center EJPD wurde in der Folge mit der Erarbeitung von TROVA II betraut. Es handelt sich dabei um ein anderes System, das lediglich den gleichen Namen wie das von Xplain betreute System trägt. Die Änderungen der im alten System nicht mehr vorgenommenen Releases wurden bei der Entwicklung aufgenommen. Auf Grund des Hackerangriffes gilt der Fokus neben der Verbesserung der Datenqualität auch der Sicherheit des Systems.

2025 wird mit der Datenaufbereitung begonnen, die Migration auf TROVA II ist für 2026 vorgesehen. Zur Verbesserung der Datenqualität wird es in TROVA II weniger Freitextfelder geben. Die Mitarbeitenden sind innerhalb einer Programmführung gezwungen die Geschäfte mit der richtigen Geschäftsart bzw. -gruppe zu führen. Dadurch kann das BJ Fehler und Doppelspurigkeiten in der Datenerfassung eliminieren. Die so verbesserte Datenqualität kann die Grundlage für weitere statistische Analysen schaffen.

## Q BEURTEILUNG

---

Die EFK kann die Gründe für die Verzögerung bei der Umsetzung der Empfehlung nachvollziehen. Die geplanten Veränderungen der Nutzeroberfläche könnten nach Ansicht der EFK eine Verbesserung der Datenqualität herbeiführen und für das Controlling relevante Auswertungen ermöglichen. Eine abschliessende Beurteilung ist zum Zeitpunkt der Nachprüfung auf Grund des Umsetzungsstandes jedoch nicht möglich.

Die Empfehlung ist nicht umgesetzt. Die EFK akzeptiert eine Verlängerung der Umsetzungsfrist. Die Verzögerungen auf Grund des Hackerangriffes, welche den Softwareanbieter Xplain betraf, sind nachvollziehbar.

## 2.3 Eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen wurde geprüft

Empfehlung 18293.004 (Priorität 1): Im Hinblick auf eine schnellere und wirksamere internationale Rechtshilfe in Strafsachen und ihre Aufsicht und angesichts aller erforderlichen Änderungen empfiehlt die EFK dem BJ, das IRSG zu revidieren und zu überprüfen, ob die Rechtsgrundlagen für die Rechtshilfe kohärent sind, um insbesondere

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

Das BJ hat den ersten, dritten und vierten Teil dieser Empfehlung in seiner Stellungnahme angenommen. Es hat sich bereit erklärt, die einschlägigen Rechtsgrundlagen für die Rechtshilfe auf eine Vereinfachung und im Hinblick auf die nationalen und internationalen Entwicklungen auf eine Aktualisierung zu prüfen. Ebenfalls wurde einer Prüfung der Einführung des Einsprachenprinzips wie auch der Beschränkung der Siegelung zugestimmt (s. Anhang 3 für den genauen Wortlaut der Stellungnahme). 2021 hat das BJ eine Exploration zur Notwendigkeit einer Gesetzesrevision des IRSG durchgeführt. Im Rahmen dieser Analyse wurde auch der Bedarf einer Aktualisierung des IRSG, unter Einschluss des Beschwerderechts und der Siegelung, festgestellt. Die Analyse ging jedoch weiter und schloss unter anderem die Zusammenarbeit mit internationalen Strafinstitutionen, Asset Recovery, die Modalitäten zur Auslieferung und die Internationale Amts- und Rechtshilfe im Steuerbereich ein. Das BJ kam zum Schluss, dass mittelfristig eine Revision des IRSG angezeigt ist.

Im Juli 2021 trat eine erste Teilrevision des IRSG in Kraft, welche im Rahmen des «Terrorismuspakets» verabschiedet worden war. Die Teilrevision erfolgte unabhängig von der Evaluation der EFK. Diese Revision ermöglicht in gewissen Situationen eine «dynamische Rechtshilfe», das heisst die Herausgabe von Informationen und Beweismitteln an das Ausland vor Erlass der Schlussverfügung im Rechtshilfeverfahren (vgl. Artikel 80a<sup>bis</sup> IRSG). Diese Situationen beschränken sich auf Ermittlungen in Fällen von Terrorismus und organisierter Kriminalität und auf Fälle, in denen die Ermittlungen ohne diese Massnahme unverhältnismässig erschwert würden bzw. eine schwere und unmittelbare Gefahr besteht. In diesen spezifischen Fällen können Informationen vor der Gewährung der Akteneinsicht für die vom Rechtshilfeverfahren betroffene Person, was dem Grundsatz der Parteiöffentlichkeit entspricht, an das Ausland herausgegeben werden. Damit kann die Vertraulichkeit der ausländischen Ermittlungen gewahrt werden.

Die Schweiz wird durch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und die Financial Action Task Force (FATF) regelmässig in ihren Bestrebungen zur Bekämpfung von Geldwäsche, der Terrorismusfinanzierung und Bestechung evaluiert.<sup>8</sup> Diese Delikte sind oft grenzüberschreitend und tangieren daher auch Fragestellungen zur Ausgestaltung der internationalen Rechtshilfe. In diesen Evaluationen wurde insbesondere der Punkt der zum Teil mangelnden Vertraulichkeit des

---

<sup>8</sup> Anti-money laundering and counter terrorist financing measures, Switzerland, Mutual Evaluation Report, December 2016; FATF.

Implementing the OECD Anti-Bribery Convention Phase 4 Report: Switzerland, 10. October 2018; OECD.

Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Switzerland, Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating, October 2023 FATF.

schweizerischen Rechtshilfeverfahrens, im Sinne der Parteiöffentlichkeit<sup>9</sup>, negativ aufgegriffen. Diese Parteiöffentlichkeit ist nach Ansicht des BJ jedoch eine notwendige Folge der verfassungsmässig garantierten Beschwerdemöglichkeit der vom Verfahren betroffenen Person.

Eine weitere Teilrevision ermöglicht auf Grundlage von Art. 1 Abs. 3<sup>bis</sup> und 3<sup>ter</sup> IRSG eine Zusammenarbeit mit internationalen Gerichten und anderen zwischen- und überstaatlichen Organisationen. Basierend auf diesen Änderungen kann das BJ mittels einer Bundesratsverordnung mit der Europäischen Staatsanwaltschaft zusammenarbeiten, was vor der Teilrevision nicht möglich war.

Die mit der Revision der Strafprozessordnung vorgeschlagene Abschaffung der Bestimmungen zur Siegelung im Rechtshilfeverfahren wurde bereits in der Vernehmlassung stark abgelehnt und daher nicht weiterverfolgt.

Zum Zeitpunkt der Nachprüfung sind für das BJ die Entwicklungen zum grenzüberschreitenden Zugriff auf Daten als Beweismittel im Rahmen von Strafverfahren (e-Evidence) vorrangig. Auf Grund veränderter Gesetzgebung im Ausland ergibt sich hier eine Kollision zwischen Schweizerischem und internationalem Recht. Zum einen handelt es sich um die EU-Verordnung 2023/1543,<sup>10</sup> die im Juli 2026 in Kraft tritt. Sie vereinfacht und beschleunigt den grenzüberschreitenden Zugriff auf digitale Daten (bspw. Emails oder Kurznachrichten) als Beweismittel im Rahmen von Strafverfahren zwischen den EU-Staaten. Zum anderen handelt es sich um den CLOUD Act, eine Gesetzgebung der USA. Sie sieht vor, dass Unternehmen mit Bezug zu den USA, welche unter anderem in der Schweiz Datenspeicherzentren führen, diese Daten aufbewahren und den zuständigen US-Strafverfolgungsbehörden auf entsprechende US-Anordnung hin herausgeben.<sup>11</sup> Das Schweizerische Strafgesetzbuch (Art. 271) verbietet Handlungen auf Schweizerischem Gebiet zuhanden einer Behörde eines fremden Staates ohne eine Bewilligung. In der Schweiz ansässige Datenanbieter könnten damit ausserhalb des Rechtshilfeverfahrens keine Daten herausgeben, weder als Konsequenz der EU-Verordnung 2023/1543, noch auf der Grundlage einer Anordnung gemäss dem CLOUD Act. Ein Entscheid zum weiteren Umgang mit dieser Kollision ist daher notwendig und wird vom Bundesrat im April 2025 erwartet.

Aus Sicht des BJ ist die mittelfristig angedachte Revision der rechtlichen Bestimmungen im Bereich der internationalen Rechtshilfe vom erwähnten Vorgehen im Bereich e-Evidence abhängig. Das BJ sieht vor, die durch die EFK Evaluation thematisierten Problemlagen (Vereinfachung und Aktualisierung, Siegelung, Beschwerderecht) im Rahmen dieser Revision anzugehen.

## BEURTEILUNG

---

Das BJ hat lediglich einer Prüfung der Notwendigkeit der Anpassung der Gesetzesgrundlage zugestimmt (vgl. Anhang 3 für den Wortlaut der Stellungnahme). 2021 hat das BJ in seiner Exploration diese Prüfung vorgenommen und Handlungsbedarf festgestellt. Die Teile der Empfehlung, der das BJ zugestimmt hat, sind daher umgesetzt.

Die Wirkung der Exploration des BJ ist zum Zeitpunkt der Nachprüfung weiterhin offen. Das BJ priorisiert es, einen Umgang mit den internationalen Entwicklungen im Bereich der e-Evidence zu finden. Eine all-fällige Anpassung der Rechtsgrundlagen, welche die durch die Empfehlung thematisierten Problemlagen betreffen, ist jedoch zum Zeitpunkt der Nachprüfung nicht abschätzbar.

Die Ausgestaltung des Beschwerderechts und des Siegelungsrechts führen weiterhin dazu, dass Verfahren verlängert werden. Entsprechend steigt die Auslastung der Behörden. Betroffene von Massnahmen eines Rechtshilfeverfahrens müssen vor der Übermittlung von Informationen an das Ausland informiert werden. Die Vertraulichkeit der ausländischen Ermittlungen kann so beeinträchtigt werden. Eine strategische Nutzung der Bestimmungen zur Siegelung und des Beschwerderechts durch die Betroffenen erschwert die Arbeit der ausländischen Ermittlungsbehörden.

---

<sup>9</sup> Parteiöffentlichkeit bezeichnet, dass Betroffene an allen Verfahrensschritten grundsätzlich teilnehmen können.

<sup>10</sup> Verordnung (EU) 2023/1543 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2023.

<sup>11</sup> Bericht zum US Cloud Act, Gutachten des Bundesamtes für Justiz, 17. September 2021.

Dieser Umstand wird auch in internationalen Evaluationen negativ aufgegriffen. Die EFK sieht hier ein Reputationsrisiko. Die Schweiz steht in anderen Gebieten, bspw. als Ziel von unrechtmässigen Finanzflüssen, bereits in der Kritik. Der Anschein einer durch das Beschwerderecht der betroffenen Person verzögerten internationalen Zusammenarbeit könnte daher, zusammen mit der bereits bestehenden negativen öffentlichen Wahrnehmung des Schweizer Finanzplatzes, verstärkt werden.

Die Empfehlung ist umgesetzt.

# ANHANG 1 – RECHTSGRUNDLAGEN

---

## RECHTSTEXTE

---

Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfegesetz, IRSG) vom 20. März 1981 (Stand am 1. Januar 2024), SR 351.1

---

Rundschreiben Nr. 6: Meldung statistischer Daten des BJ an die schweizerischen Rechtshilfe- und Strafverfolgungsbehörden vom 29. Dezember 2020 und in konkretisierter Form vom 09. Mai 2022

---

Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (Stand am 1. Januar 2025), SR 311.0

---

Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO) vom 5. Oktober 2007 (Stand am 1. Juli 2024), SR 312.0

---

## ANHANG 2 – ABKÜRZUNGEN

---

BJ	Bundesamt für Justiz
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
FATF	Financial Action Task Force
IRSG	Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
StA	Staatsanwaltschaft
SSK	Schweizerische Staatsanwaltschaftskonferenz

## ANHANG 3 – ZUSAMMENSTELLUNG DER EMPFEHLUNGEN UND STELLUNGNAHMEN AUS BERICHT EFK-18293

E-Nr.	Thema	Beschreibung
18293.01	Empfehlung	<p>Die EFK empfiehlt dem BJ die drei folgenden Massnahmen, damit es besser informiert ist:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bei der passiven Rechtshilfe sollte das BJ beim Eintreffen von Ersuchen, die im direkten Verkehr zugestellt werden, eine Kopie verlangen, um zu vermeiden, dass Ersuchen zu lange unbeantwortet bleiben.</li> <li>• Bei der aktiven Rechtshilfe sind die statistischen Daten zu verbessern. Von den Vollzugsbehörden sollte deshalb verlangt werden, dass sie dem BJ jährlich zuverlässige Daten zu den ans Ausland gestellten Ersuchen liefern.</li> <li>• Bei der aktiven Rechtshilfe sollten die Vollzugsbehörden angewiesen werden, dass sie das BJ über Ersuchen informieren, die für den Ruf der Schweiz besonders heikel sind und einem ausländischen Staat im direkten Verkehr zugestellt wurden, um zu verhindern, dass solche Fälle der Aufsicht des BJ entgehen.</li> </ul>
	Stellungnahme	<p>Massnahme 1 der Empfehlung 1 wird angenommen: Das BJ erkennt einen Mehrwert darin, über die auf dem direkten Weg gestellten ausländischen Rechtshilfeersuchen bereits nach deren Eingang bei der Schweizer Rechtshilfebehörde orientiert zu werden, und nicht erst mit dem Erlass der Eintretensverfügung. Inwiefern und nach welchen Kriterien ein Controlling dieser Ersuchen gemacht werden soll, wird das BJ bestimmen. Die neue Vorgehensweise bedeutet einen erheblichen administrativen Mehraufwand für das BJ: Die bisherigen Eingänge, rund 1150 pro Jahr, werden sich verdoppeln, da anstatt einem neu zwei Eingänge pro Ersuchen erfolgen werden (Rechtshilfeersuchen und Eintretensverfügung). Auch bei den Vollzugsbehörden wird ein administrativer Mehraufwand entstehen. Es bleibt zu prüfen, ob der Zusatzaufwand in einem angemessenen Verhältnis zum erwartenden Mehrwert steht.</p> <p>Massnahme 2 der Empfehlung 1 wird angenommen: Bei ausgehenden aktiven Rechtshilfeersuchen, die auf direktem Weg gestellt werden, prüft das BJ im Rahmen seiner Aufsicht nur, ob die Schweiz einem solchen Ersuchen im umgekehrten Fall entsprechen könnte. Deshalb verlangt das BJ nicht, dass ihm alle solchen Ersuchen zugestellt werden. Die aktuelle Jahresstatistik des BJ führt heute nur diejenigen Ersuchen auf, über die das BJ aktiv orientiert wurde. Diese Statistik kann verbessert werden, wenn die Strafverfolgungsbehörden das BJ jährlich über die Anzahl ihrer im Direktverkehr ausgehenden aktiven Rechtshilfeersuchen orientieren.</p> <p>Massnahme 3 der Empfehlung 1 wird angenommen: Eine Übermittlung der Kopien sämtlicher direkt an die ausländischen Behörden gestellter aktiver Rechtshilfeersuchen an das BJ ist nicht nötig, da dies zu einem unverhältnismässigen administrativen Mehraufwand ohne erkennbaren Mehrwert führt. In einzelnen, direkt an das Ausland gerichteten Rechtshilfeersuchen, die aufgrund ihres Inhaltes für den guten Ruf der Schweiz wichtig sein könnten, kann eine aktive Orientierung des BJ als Aufsichtsbehörde jedoch angezeigt sein. Dies gilt namentlich für wichtige oder medienträchtige Fälle sowie bei solchen von politischer Bedeutung. Die Kriterien, die zu einer solchen Orientierungspflicht führen, wird das BJ festlegen.</p>
	Priorität	1
	Umsetzungsstand	Die Empfehlung ist umgesetzt.

E-Nr.	Thema	Beschreibung
18293.02	Empfehlung	Zur Beschleunigung des Verfahrens und zur Vermeidung von Fehlern aufgrund mangelnder Erfahrung empfiehlt die EFK dem BJ, zu prüfen, wie diese Ersuchen durch eine Behörde mit genügend Erfahrung bearbeitet und die StA der kleinen Kantone entlastet werden könnten.
	Stellungnahme	Diese Empfehlung wird abgelehnt: Das BJ leitet die Rechtshilfeersuchen an denjenigen Kanton zum Vollzug weiter, auf dessen Gebiet die Rechtshilfemassnahmen vorgenommen werden müssen (Territorialitätsprinzip). Dieses Prinzip ist in der Strafprozessordnung verankert und gilt für die Strafverfolgungsbehörden in ihren eigenen nationalen Strafverfahren. Es kommt sinngemäss auch bei der internationalen Rechtshilfe zur Anwendung. Es gibt keine sachlichen Gründe, von diesem bewährten, grundlegenden und von den Kantonen anerkannten Grundsatz abzuweichen und die föderale Ordnung für die Rechtshilfe in Frage zu stellen. Fälle, in denen «kleine» Staatsanwaltschaften/Kantone mit dem Vollzug von komplexen Rechtshilfefällen an ihre Grenzen stossen könnten, treten nur ausnahmsweise auf. Zudem werden bereits heute komplexe Rechtshilfeersuchen oft an die Bundesanwaltschaft (BA) zum Vollzug delegiert, da die darin geschilderten Straftaten häufig der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen. Das föderalistische System setzt voraus, dass jeder Kanton in der Lage ist, auf seinem Gebiet auch komplexe Verfahren durchführen zu können, sei dies im Rahmen eines eigenen, nationalen Strafverfahrens oder eben in einem Rechtshilfeverfahren. Dies ist angesichts der zunehmenden Internationalisierung der Kriminalität von immer grösserer Bedeutung. Eine Umverteilung der Delegation von komplexen Rechtshilfeersuchen an Staatsanwaltschaften/Kantone mit einer spezialisierten Rechtshilfeabteilung würde zudem zu einer noch höheren Belastung der bereits stark beschäftigten Kantone führen. Auch eine Delegation an die BA ist bei fehlender Bundesgerichtsbarkeit nicht zweckmässig. Vermehrte negative Kompetenzstreitigkeiten zwischen Kantonen sowie zwischen Kantonen und der BA wären die Folge, was zu Verfahrensverzögerungen führen würde und insgesamt der Effizienz der Rechtshilfe abträglich wäre.
	Priorität	2
	Umsetzungsstand	Die Empfehlung wurde abgelehnt.
18293.03	Empfehlung	Damit passive Rechtshilfeersuchen rasch und korrekt bearbeitet werden, empfiehlt die EFK dem BJ, klare Ziele für die Vollzugsbehörden festzulegen und die Qualität der Daten und Statistiken zu verbessern. Dies wird als Grundlage für ihre Aufsichtstätigkeit dienen.
	Stellungnahme	Massnahme 1 der Empfehlung 3 (Festlegung von klaren Zielen für die Vollzugsbehörden) wird abgelehnt: Der Gesetzgeber hat anlässlich der Revision des IRSG ausdrücklich auf eine gesetzliche Ordnungsfrist für die Erledigung der Rechtshilfeersuchen verzichtet. In der Rechtshilfe entscheidet die Vollzugsbehörde grundsätzlich selber, wann sie ihre Verfügungen erlässt. Dabei beachtet sie das Gebot der raschen Erledigung (Beschleunigungsgebot). Wird dagegen verstossen, kann das BJ als Aufsichtsbehörde wegen Rechtsverzögerung oder Rechtsverweigerung Beschwerde führen oder bei der zuständigen (kantonalen) Aufsichtsbehörde intervenieren. Eine Festlegung von klaren Zielen durch das BJ in zeitlicher Hinsicht oder gar die Auferlegung von Fristen bei der Delegation jedes einzelnen Rechtshilfeersuchens ist aufgrund der Verschiedenartigkeit der Fälle nicht zielführend bzw. sogar kontraproduktiv. Im Zeitpunkt der Delegation der Ersuchen an die Vollzugsbehörde kann das BJ nicht voraussehen, wie lange der Vollzug dauern wird, da verschiedene Umstände darauf einen Einfluss haben können (Rückfragen der Vollzugsbehörde; Reaktionszeit der ausländischen Behörde; Umfang der erhobenen Beweismittel; Anzahl betroffene Personen; weite Auslegung des Rechtshilfeersuchens, weitere Beweiserhebungen; Erhebung von Beschwerden; ergänzende Rechtshilfeersuchen; aktuelle Arbeitsbelastung der Vollzugsbehörde). Massnahme 2 der Empfehlung 3 (Verbesserung der Datenqualität und der Statistiken) wird angenommen: Das BJ ist bereit, die heute beim neuen Geschäftsverwaltungssystem (TROVA) geltenden Prioritäten (Sicherstellung eines funktionierenden Geschäftsbetriebes) zu überprüfen und der Datenqualität und der damit verbundenen statistischen Erfassung und Auswertung von Daten eine grössere Bedeutung beizumessen.

E-Nr.	Thema	Beschreibung
		Ein Gesamtüberblick der Vorgesetzten über sämtliche Rechtshilfeersuchen und-verfahren durch die Benutzung eines «Schaltbretts» (tableau de bord) ist hingegen nicht zweckmässig. Es genügt, wenn die Vorgesetzten laufend über die wichtigen und prioritären Fälle orientiert werden. Dieses Ziel wird mit dem aktuellen Controllingssystem erreicht.
	Priorität	2
	Umsetzungsstand	Die Teile der Empfehlung, die angenommen wurden, sind nicht umgesetzt.
18293.04	Empfehlung	<p>Im Hinblick auf eine schnellere und wirksamere internationale Rechtshilfe in Strafsachen und ihre Aufsicht und angesichts aller erforderlichen Änderungen empfiehlt die EFK dem BJ, das IRSG zu revidieren und zu überprüfen, ob die Rechtsgrundlagen für die Rechtshilfe kohärent sind, um insbesondere</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• die Rechtshilfe zu vereinfachen und das Gesetz im Hinblick auf die nationalen und internationalen Entwicklungen zu aktualisieren,</li> <li>• die Aufsichts- und die Vollzugsfunktion zu trennen.</li> <li>• das Einspracheprinzip zur Beschleunigung des Verfahrens einzuführen,</li> <li>• die Versiegelungen zu beschränken, falls die für das Rechtshilfeersuchen zuständige StA nicht parallel ein nationales Verfahren führt,</li> <li>• die Möglichkeit zu schaffen, die StA kleiner Kantone mit wenig Erfahrung von Ersuchen zu entlasten, die nach Einschätzung des BJ komplex sind (siehe Empfehlung 2).</li> </ul>
	Stellungnahme	<p>Vereinfachung Rechtshilfe/Aktualisierung IRSG: Dieser Punkt der Empfehlung wird grundsätzlich angenommen: Das BJ ist bereit zu prüfen, ob zur weiteren Vereinfachung der Rechtshilfe sowie zur Wahrung der Kohärenz eine Aktualisierung des IRSG erforderlich ist. Welche Punkte revidiert werden sollen und wann eine solche Revision sinnvoll ist, wird in den für die Gesetzgebung üblichen Verfahren geprüft und festgelegt. Diese Empfehlung als Priorität 1 zu qualifizieren, ist aus Sicht des BJ nicht gerechtfertigt. Priorität (1) bedeutet, dass ein hohes Reputationsrisiko für die Schweiz besteht, wenn die Empfehlung nicht umgesetzt wird. Dies ist hier nicht der Fall. Bereits das geltende Rechtshilferecht erlaubt eine wirksame und effiziente Rechtshilfe sowohl in sachlicher als auch in zeitlicher Hinsicht. Die Aufgaben der Schweizer Behörden sind sach- und funktionsgerecht ausgestaltet. Dies gilt auch für das BJ in seiner Funktion als Aufsichts- und Vollzugsbehörde in eigenen Fällen. Es besteht somit keine Dringlichkeit für eine Revision des IRSG. Trennung der Aufsichts- und Vollzugsfunktion: Dieser Punkt der Empfehlung wird abgelehnt: Die heutige Ausgestaltung der Funktionen des BJ als Aufsichts- und Vollzugsbehörde ist Ergebnis langer Diskussionen und entspricht dem Willen des Bundesrates und des Parlaments. Die Absicht, dem BJ die Kompetenz zum Führen von eigenen Verfahren zu übertragen, ist mehrfach bestätigt worden: • Mit der Einführung des neuen Art. 79a bei der IRSG-Revision von 1995 sollten Geschwindigkeit und Effizienz der Verfahren verbessert werden. Das Konzept hat sich in der Praxis bewährt. • Gleiches gilt für die Strategie der Schweiz zur Sperrung, Einziehung und Rückführung von Potentatengeldern («Asset Recovery»), welche der Bundesrat im Jahr 2014 verabschiedet hat. Das BJ sollte die Möglichkeit erhalten, insbesondere in komplexen oder besonders bedeutenden Fällen, wie etwa bei Potentatengeldern, den Vollzug von Rechtshilfeersuchen an sich zu ziehen. Seither führt das BJ auch im Bereich von politisch exponierten Personen und bei der Rückführung von Vermögenswerten (z. B. Ukraine) eigene Fälle. Die Erfahrungen sind durchwegs positiv, insbesondere auch was die Koordination der Rechtshilfe mit sonstigen aussenpolitischen Interessen der Eidgenossenschaft anbelangt. In die gleiche Richtung geht auch der Rechtshilfevertrag mit den USA. Die Rechtshilfeverfahren mit den USA werden zurzeit vom BJ als Zentralstelle USA vollzogen. Eine mögliche Delegation dieser Verfahren an die BA ist nicht umsetzbar und auch nicht sinnvoll. Nur in rund der Hälfte der Fälle liegen den US-Ersuchen Straftaten zugrunde, die der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen und in die Zuständigkeit der BA fallen würden. Eine Angleichung der US-Rechtshilfeverfahren an die gemäss IRSG üblichen Delegationskriterien (d. h. Vollzug durch alle 26 Kantone und weitere Bundesbehörden), wäre ebenfalls nicht zweckmässig. Zudem wäre dies</p>

E-Nr.	Thema	Beschreibung
		<p>nicht ohne Änderung des bilateralen Rechtshilfevertrages zwischen der Schweiz und den USA möglich. Dieser setzt u. a. das Grundanliegen beider Vertragsparteien um, dass auf beiden Seiten nur ein einziger Ansprechpartner steht und diesen Zentralstellen besondere Aufgaben übertragen werden. Auf die Einführung einer Vollzugszuständigkeit der kantonalen Rechtshilfebehörden (oder anderer Bundesbehörden als das BJ) wurde deshalb ausdrücklich verzichtet. Dies gilt unverändert. Die gemeinsame Erfahrung der letzten 25 Jahre hat gezeigt, dass sich die direkte Zusammenarbeit zwischen dem BJ und dem US Department of Justice (US DOJ) auch in rechtlich brisanten Fällen und politisch heiklen Phasen bewährt hat. Das US DOJ wünscht weiterhin einen einzigen Ansprechpartner, der sämtliche Fälle überblickt, sie selber behandelt, und mit dem regelmässige Konsultationen stattfinden. Dabei sollen nicht nur hängige Fälle, sondern auch generelle Rechtsfragen besprochen werden können. Das Modell der Zentralstellen erlaubt auch eine gegenseitige Kontrolle. In der Vergangenheit kam diesem Aspekt eine besondere Bedeutung zu, weil die US-Gerichte vereinzelt Personen unter Sanktionsandrohung dazu zwingen wollten, Beweismittel ausserhalb des Rechtshilfeverfahrens herauszugeben. Das BJ hat hier eine wichtige Überwachungsfunktion. Schliesslich ist anzumerken, dass die Verfügungen des BJ, die es beim Vollzug von US-Rechtshilfeersuchen bzw. die es in Anwendung von Art. 79a IRSG erlässt, der Beschwerde an das Bundesstrafgericht und das Bundesgericht unterliegen. Es bestehen somit auch hier ausreichende Kontrollmöglichkeiten. Wiedereinführung des Einspracheverfahrens: Dieser Punkt wird grundsätzlich angenommen: Die Wiedereinführung des Einspracheverfahrens kann im Rahmen einer allfälligen Revision des IRSG überprüft werden. Bei der Ausgestaltung wird die Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV zu beachten sein. Beschränkung der Siegelung: Dieser Punkt wird grundsätzlich angenommen: Die Beschränkung der Siegelung kann im Rahmen einer allfälligen Revision des IRSG geprüft werden. Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass eine Beschränkung der Siegelung im IRSG im Dezember 2017 im Rahmen der Revision der Strafprozessordnung bereits erwogen und in die Vernehmlassung geschickt worden war. In der Vernehmlassung wurde der Vorschlag mit grosser Mehrheit abgelehnt. Er wurde anschliessend zurückgezogen. Delegation von komplexen Verfahren an Kantone mit mehr Erfahrung: Dieser Punkt wird abgelehnt. Es wird auf die Argumentation zu Empfehlung 2 verwiesen.</p>
	Priorität	1
	Umsetzungsstand	Die Teile der Empfehlung, die angenommen wurden, sind umgesetzt.