

TPF 2025 76

12. Auszug aus dem Entscheid der Beschwerdekammer in Sachen A. Limited, B. Limited und C. AG gegen Bundesanwaltschaft vom 4. Juni 2025 (RR.2025.13, RR.2025.14, RR.2025.15)

Internationale Rechtshilfe in Strafsachen; Akteneinsicht; Datenschutz

Art. 11b ff. und 80b Abs. 1 IRSG, Art. 57r ff. RVOG

Die anlässlich eines Koordinationstreffens von Behörden der internationalen Rechtshilfe erstellten Dokumente sind verwaltungsinterner Natur. Im vorliegenden Fall waren diese nicht entscheidrelevant für die Gewährung der Rechtshilfe. Offengelassen, ob und in welchem Umfang solche Koordinationstreffen protokollierungspflichtig sind (E. 2.4.2). Akteneinsichtsgesuche von natürlichen und juristischen Personen sind im Anwendungsbereich des IRSG gestützt auf Art. 11b ff. IRSG zu beurteilen, die als *lex specialis* den Art. 57r ff. RVOG vorgehen (E. 2.4.3).

Entraide judiciaire internationale en matière pénale; consultation du dossier; protection des données

Art. 11b ss et 80b al. 1 EIMP, Art. 57r ss LOGA

Les documents établis à l'occasion d'une réunion de coordination des autorités compétentes en matière d'entraide judiciaire internationale sont de nature administrative interne. Dans le cas concret, ils n'étaient pas déterminants pour l'octroi de l'entraide judiciaire. La question de savoir si et dans quelle mesure ces réunions de coordination doivent faire l'objet d'un procès-verbal a été laissée ouverte (consid. 2.4.2). Les demandes de consultation du dossier émanant de personnes physiques ou morales doivent être évaluées dans le champ d'application de l'EIMP sur la base des art. 11b ss EIMP, qui prévalent en tant que *lex specialis* sur les art. 57r ss LOGA (consid. 2.4.3).

Assistenza giudiziaria internazionale in materia penale; accesso agli atti; protezione dei dati

Art. 11b e segg. e 80b cpv. 1 AIMP, art. 57r e segg. LOGA

I documenti redatti in occasione di una riunione di coordinamento tra autorità competenti in materia di assistenza giudiziaria internazionale sono di natura amministrativa interna e nel caso concreto non si sono rivelati determinanti per la concessione dell'assistenza giudiziaria. Lasciata aperta la questione di sapere se e in quale misura tali riunioni di coordinamento siano soggette all'obbligo di verbalizzazione (consid. 2.4.2). Nell'ambito di applicazione dell'AIMP, le richieste di accesso agli atti presentate da persone fisiche e giuridiche devono

essere valutate sulla base degli art. 11b e segg. AIMP. Tale normativa, in quanto *lex specialis*, ha la precedenza sugli art. 57r e segg. LOGA (consid. 2.4.3).

Zusammenfassung des Sachverhalts:

Mit Teilschlussverfügungen II, III und IV vom 7. November 2024 ordnete die Bundesanwaltschaft die Herausgabe der darin genannten Bankunterlagen an die Ukraine an. Dagegen erhoben A. Limited, B. Limited und C. AG am 11. Dezember 2024 beim Bundesstrafgericht Beschwerde, woraufhin die Beschwerdekammer die Verfahren RR.2024.145, RR.2024.146 und RR.2024.147 eröffnete. Bereits zuvor ersuchten A. Limited, B. Limited und C. AG die Bundesanwaltschaft am 15. November 2024 um Einsicht in sämtliche direkte oder indirekte Korrespondenz zwischen der Bundesanwaltschaft und dem Nationalen Antikorruptionsbüro der Ukraine (NABU) seit Eingang des ukrainischen Rechtshilfeersuchens vom 29. September 2021, eventualiter um eine Bestätigung, dass seit dessen Eingang keine direkte oder indirekte Korrespondenz und/oder anderweitige Austausche zwischen der Bundesanwaltschaft und dem NABU stattgefunden hätten. Am 19. November 2024 übermittelte die Bundesanwaltschaft der A. Limited, B. Limited und C. AG eine Kopie einiger Akten, woraufhin sie mit Schreiben vom 18. Dezember 2024 die Bundesanwaltschaft und das Bundesamt für Justiz um weitergehende Auskunft hinsichtlich der Umstände des im März 2024 stattgefundenen Treffens mit dem NABU ersuchten. Das Bundesamt für Justiz reagierte auf die Anfrage nicht. Die Bundesanwaltschaft verweigerte die Beantwortung der gestellten Fragen mit Schreiben vom 7. Januar 2025. Dagegen erhoben A. Limited, B. Limited und C. AG Beschwerde.

Die Beschwerdekammer wies die Beschwerde ab.

Urteil des Bundesgerichts 1C_338/2025 vom 19. Juni 2025: Auf die Beschwerde der A. Limited, B. Limited und C. AG wurde nicht eingetreten.

Aus den Erwägungen:

2.

2.1 Mit der vorliegenden Beschwerde machen die Beschwerdeführerinnen im Wesentlichen eine Verletzung von Art. 80b IRSG und Art. 26 VwVG geltend und bringen vor, dass die Frage, ob und welche Absprachen es mit dem NABU gegeben habe, für die Überprüfung der Rechtmässigkeit des Handelns

der Beschwerdegegnerin und des Bundesamtes für Justiz und damit für die bei der Beschwerdekammer hängigen Beschwerdeverfahren RR.2024.145-147 entscheidungsrelevant sei. Eine informelle und allenfalls nicht protokollierte Absprache der schweizerischen Rechtshilfebehörden mit der ersuchenden Behörde sei mangels rechtlicher Grundlage unzulässig und illegal. Das Rechtshilfeverfahren sei während rund drei Jahren «still sistiert» gewesen, bis es im März 2024 zu einem informellen Treffen zwischen den ukrainischen und schweizerischen Behörden gekommen sei. Die Beschwerdeführerinnen könnten nicht ausschliessen, dass das NABU auf die schweizerischen Behörden Druck ausgeübt habe oder dass die schweizerischen Behörden bereits vorab und ausserhalb des im Rechtshilferecht vorgesehenen Prozesses Informationen mit dem NABU ausgetauscht oder spezifische Zusicherungen gemacht hätten. Es bestehe deshalb der Verdacht, dass die Beschwerdegegnerin mit dem NABU vertrauliche Informationen geteilt habe, bevor das Verfahren RH.21.0233 rechtskräftig abgeschlossen worden sei. Aufgrund der verweigerten Akteneinsicht sei den Beschwerdeführerinnen auch nicht bekannt, ob das NABU die Schweizer Behörden über seine inzwischen eingetretene Unzuständigkeit getäuscht habe. Die Beschwerdeführerinnen erachten die Aussage der Beschwerdegegnerin, wonach mit dem NABU nur der aktuelle Stand des Verfahrens und generelle/abstrakte Fragen zum Rechtshilferecht besprochen worden seien, als nicht plausibel. Derartiger Austausch könne ohne Weiteres per E-Mail oder Telefonkonferenz erfolgen und rechtfertige keine Anreise einer ganzen Delegation. Ausserdem stünde ihnen das Recht auf Akteneinsicht gemäss Art. 26 VwVG zu, um eine mutmassliche Verletzung von Art. 57r und 57s des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) zu überprüfen. Schliesslich habe die Beschwerdegegnerin die angefochtene Verfügung nicht hinreichend begründet, weshalb der Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt sei. Indem das Bundesamt für Justiz auf ihr Akteneinsichtsgesuch vom 18. Dezember 2024 nicht reagiert habe, liege eine Rechtsverweigerung vor.

2.2

2.2.1 Im Bereich der internationalen Rechtshilfe wird der in Art. 29 Abs. 2 BV verankerte Anspruch auf rechtliches Gehör in Art. 80b IRSG und ergänzend in Art. 26 ff. VwVG (durch Verweis in Art. 12 Abs. 1 IRSG) konkretisiert (BGE 145 IV 99 E. 3.1 S. 108; s.a. Urteil des Bundesgerichts 1A.57/2007 vom 24. September 2007 E. 2.1; TPF 2010 142 E. 2.1; 2008 91 E. 3.2).

2.2.2 Die Berechtigten können, soweit dies für die Wahrung ihrer Interessen notwendig ist, Einsicht in die Akten nehmen (Art. 80b Abs. 1 IRSG). Die

Berechtigung im Sinne von Art. 80*b* Abs. 1 IRSG muss auf die Beschwerdelegitimation nach Art. 80*h* lit. b IRSG abgestimmt werden (BGE 127 II 104 E. 4b; TPF 2020 180 E. 4.2.3; 2020 129 E. 4.1; 2019 119 E. 5.2; s.a. GSTÖHL, Geheimnisschutz im Verfahren der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen, 2008, S. 271 ff.). Akteneinsicht ist zu gewähren, soweit diese notwendig ist, um die Interessen der berechtigten Person zu wahren, d.h. allein jene Akten sind offen zu legen, welche sie direkt und persönlich betreffen. Aus Inhalt und Funktion des Akteneinsichtsrechts als Teil des Gehörsanspruchs folgt nach der Rechtsprechung, dass grundsätzlich sämtliche beweiserheblichen Akten den Beteiligten gezeigt werden müssen, sofern in der sie unmittelbar betreffenden Verfügung darauf abgestellt wird. Denn die betroffene Partei kann sich nur dann wirksam zur Sache äussern und geeignete Beweise führen oder bezeichnen, wenn ihr die Möglichkeit eingeräumt wird, die Unterlagen einzusehen, auf welche sich die Behörde bei ihrer Verfügung gestützt hat (BGE 132 V 387 E. 3.1; Urteil des Bundesgerichts 8C_631/2014 vom 16. Dezember 2014 E. 4.2.1.1; Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2023.29 vom 17. Juli 2023 E. 3.3.1; POPP, Grundzüge der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen, 2001, N. 463).

2.2.3 Nach der Praxis des Bundesgerichts besteht weder nach der Akteneinsichtsordnung des VwVG noch aufgrund des verfassungsrechtlichen Mindestschutzes ein Anspruch auf Einsicht in verwaltungsinterne Akten (BGE 125 II 473 E. 4a S. 474 m.w.H.). Als verwaltungsinterne Akten gelten dabei Unterlagen, denen für die Behandlung eines Falles kein Beweischarakter zukommt, welche vielmehr ausschliesslich der verwaltungsinternen Meinungsbildung dienen und somit für den verwaltungsinternen Gebrauch bestimmt sind (z.B. Entwürfe, Anträge, Notizen, Mitberichte, Hilfsbelege usw.; BGE 129 IV 141 E. 3.3.1 S. 146; 125 II 473 E. 4a S. 474; Urteile des Bundesgerichts 2C_629/2021 vom 19. Oktober 2021 E. 2.2.4; 2C_516/2020 vom 2. Februar 2021 E. 6.1; 2C_520/2020 vom 18. November 2020 E. 2.2.3; s.a. Beschlüsse des Bundesstrafgerichts RR.2021.295 vom 24. März 2022 E. 2.4.1; RR.2018.342 vom 22. Februar 2019 E. 3.2).

2.3 Entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerinnen hat die Beschwerdegegnerin die wesentlichen Argumente für die Abweisung des Akteneinsichtsgesuchs in der hier angefochtenen Verfügung ausreichend dargelegt. Namentlich führte sie unter Verweis auf die Gesetzesbestimmungen und Literatur zutreffend aus, dass das Akteneinsichtsrecht nicht allumfassend und unbeschränkt sei, sondern nur insoweit bestehe, soweit es für die Wahrung von Interessen notwendig sei und damit auf entscheidrelevante Unterlagen und die Person unmittelbar

persönlich betreffende Akten beschränkt sei. Da sie die von den Beschwerdeführerinnen gewünschten Auskünfte weder als entscheidrelevant noch für die Wahrung ihrer Interessen als notwendig einstufte und die Schlussverfügungen sich nicht auf diese Akten bezogen, gab die Beschwerdegegnerin dem Akteneinsichtsgesuch nicht statt. Damit hat die Beschwerdegegnerin ihre Überlegungen, von denen sie sich leiten liess und auf welche sie ihren Entscheid stützt, kurz dargelegt und auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränkt.

Den Beschwerdeführerinnen war es ohne Weiteres möglich, die Argumente der Beschwerdegegnerin nachzuvollziehen und die vorliegende Beschwerde ausreichend zu begründen. Eine Gehörsverletzung ist zu verneinen.

2.4

2.4.1 Die Beschwerdeführerinnen beabsichtigten, mittels des an das Bundesamt für Justiz und die Beschwerdegegnerin gerichteten Schreibens vom 18. Dezember 2024 Details zum zwischen den Schweizer Behörden und dem NABU im März 2024 stattgefundenen Treffen zu erlangen. Den Angaben des Bundesamtes für Justiz zufolge fand das Treffen zwischen den Vertretern des NABU und der Beschwerdegegnerin am 5. März 2024 beim Bundesamt für Justiz statt, wobei das Bundesamt für Justiz in der Rolle als Aufsichtsbehörde anwesend gewesen sei. Dieses Treffen habe auf Wunsch der Ukraine stattgefunden und sei rein technischer Natur gewesen. Das Treffen habe das gegenseitige Aufdatieren und die Klärung der Frage, was gegebenenfalls noch für die Ausführung des Ersuchens benötigt werde, zum Zweck gehabt. Wie das Bundesamt für Justiz zutreffend ausführt, bestand für dieses Treffen eine Grundlage insbesondere in Art. 60 Abs. 2 des Übereinkommens vom 31. Oktober 2003 der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC; SR 0.311.56). Solche Treffen zwischen den zur Bekämpfung der Korruption zuständigen Behörden dienen dem Austausch von sachdienlichen Erfahrungen und Fachwissen zur Erleichterung der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Auslieferung und Rechtshilfe (vgl. Art. 1 UNCAC), wobei weder das UNCAC noch das Schweizer Recht die Form dieses Austausches vorschreibt. Wie die Beschwerdeführerinnen unter Verweis auf die von ihnen eingereichten Unterlagen ausführen, haben sich die Vertreter des NABU im März 2024 mit verschiedenen schweizerischen Organisationen (bspw. E.) getroffen. Somit hat die ukrainische Delegation diese Reise nicht einzig zwecks Austausches mit der Beschwerdegegnerin auf sich genommen.

2.4.2 Da es sich um ein Treffen zwischen Behörden handelte, wären allfällige dabei erstellte Dokumente verwaltungsinterner Natur, von welchen

die Beschwerdeführerinnen nicht persönlich betroffen sind. Auch aus den in den hängigen Beschwerdeverfahren RR.2024.145, RR.2024.146 und RR.2024.147 eingereichten Unterlagen ergeben sich keine Hinweise, dass anlässlich des Treffens vom 5. März 2024 Unterlagen generiert wurden, auf welche sich die Beschwerdegegnerin in den Teilschlussverfügungen II, III oder IV vom 7. November 2024 stützte oder sonst wie im Verfahren gegen die Beschwerdeführerinnen verwendet hätte. Damit waren die von den Beschwerdeführerinnen verlangten Auskünfte zum Treffen vom März 2024 nicht entscheidrelevant. Bei diesem Ergebnis kann die von den Beschwerdeführerinnen aufgeworfene Frage, ob und in welchem Umfang solche Koordinationstreffen zwischen den Behörden im Bereich der internationalen Rechtshilfe protokollierungspflichtig sind, dahingestellt bleiben (vgl. jedoch DANGUBIC/STELZER-WIECKOWSKA, in: Ludwiczak Glassey/Staffler [Hrsg.], Onlinekommentar zum Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen, 2025, Art. 80b IRSG N. 20, die eine solche Protokollierungspflicht im Bereich des IRSG verneinen).

2.4.3 Die Beschwerdeführerinnen können auch kein Akteneinsichtsrecht aus den Art. 57r ff. RVOG ableiten. Das Datenschutzrecht wurde vor einigen Jahren revidiert, womit die Anforderungen der Richtlinie (EU) 2016/680 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung umgesetzt wurden. Zwar untersteht die Bearbeitung von Daten juristischer Personen durch Bundesorgane nach der Revision des Bundesgesetzes vom 25. September 2020 über Datenschutz (Datenschutzgesetz, DSG; SR 235.1) grundsätzlich den Art. 57r ff. RVOG (Botschaft vom 15. September 2017 zum Bundesgesetz über die Totalrevision des Bundesgesetzes über den Datenschutz und die Änderung weiterer Erlasse zum Datenschutz, BBl 2017 6941, 7019, 7118 ff.; s.a. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4640/2022 vom 13. März 2025 E. 4.4.4). Indes wurde mit der Totalrevision des DSG im IRSG zum Schutz von Personendaten per 1. März 2019 das 1b. Kapitel eingefügt, das auch auf juristische Personen, gegen welche sich ein Rechtshilfeersuchen richtet, anwendbar ist (ZIMMERMANN, La coopération judiciaire internationale en matière pénale, 6. Aufl. 2024, N. 481). Damit weist das IRSG eigene Datenschutzregelungen auf. Da bereits das bisherige DSG das Datenschutzrecht nur im Allgemeinen regelte (vgl. BBl 2017 6941, 7010), ist anzunehmen, dass dies auch für die im RVOG neu eingeführten Datenschutzbestimmungen gilt, womit ihnen die Art. 11b ff. IRSG in der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen als *lex specialis* vorgehen (s.a. DRECHSLER, Basler Kommentar, 4. Aufl. 2024, Art. 2 DSG N. 37). Wie das Bundesamt für Justiz zutreffend einwendet, kann es auch nicht Sinn und

Zweck der neuen Datenschutzbestimmungen im IRSG sein, dass natürliche und juristische Personen mittels Berufung auf diese Einsicht in Akten erhalten, welche sie gestützt auf die einschlägigen Bestimmungen zum Akteinsichtsrecht nicht erhalten würden.

2.4.4 Nach dem Gesagten ist die angefochtene Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 7. Januar 2025 nicht zu beanstanden. Die Beschwerde ist diesbezüglich abzuweisen.

2.5 Ebenso unbegründet ist der von den Beschwerdeführerinnen gegenüber dem Bundesamt für Justiz erhobene Vorwurf der Rechtsverweigerung. Das Bundesamt für Justiz hatte nach der Übertragung des ergänzenden Rechtshilfeersuchens zum Vollzug an die Beschwerdegegnerin (vgl. Art. 79 Abs. 2 und 3 IRSG) lediglich Aufsichtsfunktion inne (vgl. Art. 16 Abs. 1 IRSG und Art. 3 IRSV). Da die Verfahrensleitung bei der Beschwerdegegnerin lag, oblag es ihr, das Akteneinsichtsgesuch der Beschwerdeführerinnen zu beantworten. Nachdem die Beschwerdeführerinnen ihr Akteneinsichtsgesuch vom 18. Dezember 2024 an die Beschwerdegegnerin und das Bundesamt für Justiz gerichtet hatten und die Beschwerdegegnerin das Bundesamt für Justiz mit einer Kopie ihres Antwortschreibens vom 7. Januar 2025 bedient hat, gab es für das Bundesamt für Justiz keinen Handlungsbedarf, weshalb in seinem Schweigen keine Rechtsverweigerung zu erkennen ist. Die Beschwerde ist auch in diesem Punkt abzuweisen.