Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.253/2002 /bmt

Urteil vom 28. Januar 2003
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Féraud, Fonjallaz,
Gerichtsschreiberin Gerber.

X._____, in A._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Fürsprecher Gerrit Straub, Rinderknecht Klein & Stadelhofer, Beethovenstrasse 7, Postfach 2755, 8022 Zürich,

gegen

Eidgenössische Oberzolldirektion, Monbijoustrasse 40, 3003 Bern.

internationale Rechtshilfe in Strafsachen an Deutschland
- OZD 632.2-110 - BJ B 117542,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Verfügung der Eidgenössischen Oberzolldirektion vom 18. November 2002.

Sachverhalt:
A.
Die Staatsanwaltschaft Freiburg i.Br. (heute: die Staatsanwaltschaft Mannheim) führt gegen Y._____ und weitere Personen ein Strafverfahren wegen des Verdachts der Steuerhinterziehung und der Beihilfe hierzu. Die Beschuldigten werden verdächtigt, bei der Einfuhr von Pferden in die Europäische Gemeinschaft, insbesondere in die Bundesrepublik Deutschland, den Zollbehörden Rechnungen mit zu niedrigen Transaktionspreisen vorgelegt zu haben, um möglichst niedrige Einfuhrabgaben zu bezahlen; teilweise sei auch ein unzutreffender oder ein später geänderter Pferdenamen angegeben worden, um über dessen Identität zu täuschen. Am 2. September 1999 ersuchte die Staatsanwaltschaft Freiburg i.Br. (Zweigstelle Lörrach) das Bundesamt für Polizeiwesen um die Gewährung von Rechtshilfe. Im Rechtshilfeersuchen wird u.a. die Durchführung einer Hausdurchsuchung in den Geschäftsräumen der Reithalle sowie der Wohnung von X._____ in A._____ beantragt.
B.
Nach summarischer Prüfung des Ersuchens kam das Bundesamt zum Ergebnis, das Ersuchen entspreche den Formerfordernissen des Europäischen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. April 1959 (EUeR; SR 0.351.1) und des mit Deutschland am 13. November 1969 abgeschlossenen Vertrags zur Ergänzung dieses Übereinkommens (Zusatzvertrag; SR 0.351.913.61). Das Bundesamt übertrug die Durchführung des Rechtshilfeersuchens der Eidgenössischen Zollverwaltung, die nach schweizerischem Recht für die Verfolgung von Fällen des Abgabebetrugs zuständig ist (Art. 79 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 20. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen [IRSG; SR 351.1]).
C.
Am 5. Mai 2000 erliess die Oberzolldirektion eine Eintretensverfügung gegenüber X._____. Darin wurde dem Rechtshilfebegehren entsprochen und die Teilnahme von deutschen Beamten an den Rechtshilfemassnahmen bewilligt. Die Direktion des I. Zollkreises wurde mit dem Vollzug beauftragt. Gegen diese Eintretensverfügung erhob X._____ am 19. Februar 2001 Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht. Das Bundesgericht hiess die Beschwerde am 21. Mai 2001 teilweise gut und wies die Sache zu neuem Entscheid über die Teilnahme deutscher Zollfahndungsbeamten an weiteren Rechtshilfehandlungen gegenüber dem Be-

schwerdeführer an die Oberzolldirektion zurück (Entscheid 1A.35/2001 vom 21. Mai 2001).
D.
Am 7. Februar 2001 fanden die angeordneten Durchsuchungen im Wohnhaus und im Reitstall von X._____ in A._____ statt. Dabei wurden Bankbelege, diverse Ordner mit Geschäftskorrespondenz und Buchhaltungsunterlagen beschlagnahmt.
E.
Am 18. November 2002 erliess die Oberzolldirektion die Schlussverfügung betreffend X._____. Darin entsprach sie dem Rechtshilfeersuchen im Sinne der Erwägungen und ordnete an, dass die in Ziff. 8 der Verfügung genannten Unterlagen dem Bundesamt für Justiz zuhanden der deutschen Strafverfolgungsbehörden übermittelt würden, mit Ausnahme einer Gutschriftenanzeige im Betrag von Fr. 18'000.– aus dem Dossier M 2.27.
F.
Gegen die Schlussverfügung erhob X._____ am 19. Dezember 2002 Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht. Er beantragt, das Rechtshilfeersuchen der Staatsanwaltschaft Freiburg im Breisgau sei abzuweisen; eventualiter sei die Aktenherausgabe auf Akten zu beschränken, die zum Zeitpunkt der Aktenherausgabe an die ersuchende Behörde nicht älter sind als 5 Jahre, insbesondere seien die vor dem 19. Dezember 1997 entstandenen Dokumente von Beilage 5 der ersuchenden Behörde nicht herauszugeben. Schliesslich sei ein Spezialitätsvorbehalt mit folgendem Wortlaut anzubringen:
"Es wird ein Spezialitätsvorbehalt angebracht, wonach die hierorts gewonnenen Erkenntnisse einzig zur strafrechtlichen Verfolgung der im vorliegenden Rechtshilfebegehren geschilderten Abgabebetruges verwendet werden dürfen. Eine weitere Verwendung bedarf der schriftlichen Zustimmung des Bundesamtes ausser:
a. wenn die Tat, auf die sich das Ersuchen bezieht, einen anderen Straftatbestand darstellt, für den Rechtshilfe zulässig wäre; oder
b. wenn sich das deutsche Strafverfahren gegen andere Personen richtet, die an der strafbaren Handlung teilgenommen haben.
In jedem Falle nicht gestattet ist die Heranziehung dieser Unterlagen und jeglicher darin enthaltener Angaben in irgendwelchen Straf- oder Verwaltungsverfahren wegen Zoll-, Steuer- und Devisendelikten, ungeachtet, ob sich diese Verfahren gegen die Angeschuldigten oder Dritte richten. Von dieser letzten Einschränkung ausgenommen sind einzig Strafverfahren wegen Handlungen, die nach schweizerischem Recht gemäss im Einzelfalle einzuholender schriftlicher Auskunft des Bundesamtes für Polizeiwesen als Abgabebetrug qualifiziert werden. Ebenfalls nicht gestattet ist die Heranziehung der in der Schweiz gewonnenen Erkenntnisse in einem durch den ersuchenden Staat geführten repressiven Steuerverfahren. Sie dürfen namentlich nicht für eine Steuerveranlagung, Nachsteuer, Strafsteuer oder gleichartiges Verfahren verwendet werden."

G.
Die Oberzolldirektion beantragt, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei vollumfänglich abzuweisen. Auch das Bundesamt für Justiz schliesst auf Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Für die Rechtshilfe zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz sind in erster Linie die Bestimmungen des Europäischen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen, dem die beiden Staaten beigetreten sind, und der zwischen ihnen abgeschlossene Zusatzvertrag massgebend. Soweit diese Staatsverträge bestimmte Fragen nicht abschliessend regeln, gelangt das schweizerische Landesrecht (namentlich das Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen und die dazugehörende Verordnung [IRSV, SR 351.11]) zur Anwendung (vgl. Art. 1 Abs. 1 IRSG).
1.2 Die angefochtene Schlussverfügung der Oberzolldirektion, die das Rechtshilfeverfahren gegen den Beschwerdeführer abschliesst, unterliegt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht (Art. 80g Abs. 1 IRSG). Der Beschwerdeführer ist als Inhaber der in seiner Wohnung bzw. seinen Geschäftsräumen beschlagnahmten Unterlagen von der angefochtenen Schlussverfügung persönlich und direkt betroffen und insofern zur Beschwerde legitimiert (Art. 80h lit. b IRSG; Art. 9a lit. b IRSV). Auf die rechtzeitig erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher einzutreten.
2.
Art. 2 lit. a EUeR erlaubt den Vertragsparteien die Verweigerung von Rechtshilfe, wenn sich das Ersuchen auf

Sachverhalte bezieht, die vom ersuchten Staat als fiskalische strafbare Handlungen angesehen werden. Nach schweizerischem Recht ist die "kleine" Rechtshilfe bei Abgabebetrug zulässig, nicht aber bei Straftaten, die bloss auf eine Verkürzung fiskalischer Abgaben (Steuerhinterziehung) gerichtet sind (Art. 3 Abs. 3 IRSG). Die Schweiz hat eine entsprechende Vorbehaltserklärung zu Art. 2 lit. a EUeR abgegeben.
2.1 Gemäss Art. 24 IRSV bestimmt sich der Begriff des Abgabebetruges im Sinne von Art. 3 Abs. 3 IRSG nach Art. 14 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht vom 22. März 1974 (VStrR; SR 313.0). Danach liegt ein Abgabebetrug vor, wenn der Täter durch sein arglistiges Verhalten bewirkt, dass dem Gemeinwesen unrechtmässig und in einem erheblichen Betrag eine Abgabe, ein Beitrag oder eine andere Leistung vorenthalten oder dass es sonst am Vermögen geschädigt wird. Der damit umschriebene Tatbestand ist weiter als jener des Steuerbetrugs gemäss Art. 186 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 (DBG; SR 642.11), der eine Täuschung der Steuerbehörden durch gefälschte, verfälschte oder inhaltlich unwahre Urkunden wie Geschäftsbücher, Bilanzen, Erfolgsrechnungen, Lohnausweise oder andere Bescheinigungen Dritter voraussetzt. Ein Abgabebetrug kann, muss aber nicht durch Verwendung falscher oder unrichtiger Urkunden begangen werden, sondern es sind auch andere Fälle der arglistigen Täuschung denkbar. Nach der Rechtsprechung sind jedoch immer besondere Machenschaften, Kniffe oder ganze Lügengebäude erforderlich, damit eine arglistige Täuschung anzunehmen ist (vgl. BGE 125 II 250 E. 3b S. 252 und E. 5a S. 257; 111 Ib 242 E. 4b S. 248, je mit Hinweisen.). Arglist ist namentlich zu bejahen, wenn der Angeschuldigte den Getäuschten von der Überprüfung der Falschangaben abhält, wenn die Angaben objektiv nicht überprüfbar sind oder falls der Angeschuldigte Anlass hat, den Verzicht auf die Überprüfung vorauszusehen (vgl. BGE 125 II 250 E. 3b S. 252, E. 5 S. 257 f.; 125 IV 124 E. 2c S. 127, E. 3b S. 128; 122 II 422 E. 3a/cc S. 429; 122 IV 197 E. 3d S. 205 f.).
2.2 Als Urkunden im Sinne von Art. 110 Ziff. 5 Abs. 1 StGB gelten unter anderem Schriften, die bestimmt und geeignet sind, eine Tatsache von rechtlicher Bedeutung zu beweisen. Die Beweiseignung und Beweisbestimmung kann sich aus Gesetz oder Verkehrsübung ergeben (BGE 125 II 250 E. 4a S. 254 mit Hinweisen). Bei der Frage der Urkundenqualität von Rechnungen kommt es somit auf deren konkreten Verwendungszweck an (vgl. Günter Stratenwerth, Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil II, 5. Aufl., Bern 2000, § 35 N. 9 ff.; Stefan Trechsel, Schweizerisches Strafgesetzbuch, Kurzkommentar, 2. Aufl., Zürich 1997, vor Art. 251 N. 5 f.).
Im vorliegenden Fall wurden laut Rechtshilfeersuchen Pferde von der Schweiz in die Europäische Union eingeführt. Die Verzollung wurde i.d.R. von einem Speditionsunternehmen vorgenommen, das vom Verkäufer beauftragt worden war. Als Anmelder wurde in den Zollbelegen jedoch nicht der Verkäufer, sondern der Käufer des Pferdes genannt. Die Spedition legte dem Zoll Rechnungen vor, in denen ein zu niedriger Kaufpreis (i.d.R. 5'000.– DM oder Fr.) genannt wurde, obwohl die Pferde zu einem weit höheren Preis (DM. 10.000.– bis 850.000.–) verkauft worden waren.

Gemäss Art. 29 Abs. 1 Zollkodex der Europäischen Union (Verordnung [EG]Nr. 82/97 vom 19. Dezember 1996, Amtsblatt L 302 vom 19. Oktober 1992) gilt als Zollwert eingeführter Waren in der Regel der Transaktionswert, d.h. der für die Waren bei einem Verkauf zur Ausfuhr tatsächlich gezahlte oder zu zahlende Preis. Die Zollverwaltung ist bei der Feststellung des Transaktionspreises im wesentlichen auf die Angaben in der Anmeldung angewiesen, deren Richtigkeit mit einer Rechnung bzw. Rechnungskopie belegt wird. Wie die Staatsanwaltschaft Freiburg i.Br. im Rechtshilfeersuchen darlegt, haben die Zollbeamten mangels anderweitiger Angaben von der Richtigkeit der Rechnung auszugehen; nur in begründeten, von der Zollverwaltung unter Berufung auf Tatsachen darzulegenden Zweifeln muss der Anmelder die Richtigkeit des angemeldeten Preises belegen.

Aus dem Gesagten geht hervor, dass der Rechnung des Verkäufers im Zollverfahren, bei der Einfuhr von Waren in die Europäische Union, Beweiseignung und Beweisbestimmung und damit Urkundenqualität zukommt. Wird ein zu tiefer Kaufpreis eingesetzt, ist die Urkunde unrichtig. Aufgrund der Ausgestaltung des Zollverfahrens (Abstellen auf die Rechnung; Überprüfung nur in Ausnahmefällen bei begründetem Verdacht) konnten die Spediteure bzw. die Verkäufer darauf vertrauen, dass eine Überprüfung der Rechnungsangaben unterbleiben werde. Auch die Käufer schöpften keinen Verdacht, da sie von den Verzollungsunterlagen und den darin angegebenen Preisen keine Kenntnis erhielten. Unter diesen Umständen ist das im Rechtshilfeersuchen beschriebene Vorgehen - die systematische Ausstellung und Vorlage unterfakturierter Rechnungen bei der Anmeldung von Pferdeeinfuhren - als arglistige Täuschung zu qualifizieren. Aufgrund dieser Täuschung setzten die deutschen

Behörden eine zu niedrige Einfuhrsteuer fest. Der Schaden wird von den deutschen Behörden auf 1,6 Millionen DM beziffert.
2.3 Damit erfüllt der im Rechtshilfeersuchen beschriebene Sachverhalt den Tatbestand des Abgabebetrugs i.S.v. Art. 14 Abs. 2 VStrG.
3.
Der Beschwerdeführer macht geltend, die deutschen Zollbehörden hätten seit mindestens einem Jahrzehnt die Verzollung von Pferden zum Betrag von Fr. bzw. DM 5'000.– zugelassen, ohne diesen Betrag zu hinterfragen; sie hätten damit zur Bildung einer Rechtsüberzeugung bei den Schweizer Exporteuren beigetragen, dass Pferde bei der Ausfuhr nach Deutschland zum Betrag von Fr./ DM 5'000.– oder zum tatsächlich tieferen Wert zu verzollen seien. Die bei der Einfuhr vorzulegende Proforma-Quittung sei nicht wie ein Transaktionsdokument, sondern wie ein zur Deklaration des Ausfuhrwertes dienendes Dokument behandelt und in der Regel nicht vom Verkäufer sondern vom Spediteur ausgeliefert worden. Aus der dem Rechtshilfegesuch beiliegenden Einfuhrliste ergebe sich, dass praktisch alle der darin aufgeführten Pferde über die Zollstellen Basel und Weil am Rhein Autobahn eingeführt worden seien; dabei sei die Einfuhr von ca. 50-70% aller Pferde mit einem Zollwert von Fr. bzw. DM 5'000.– erfolgt. Die deutschen Zollbehörden hätten gewusst oder wissen müssen, dass ein Gut mit so stark schwankendem Wert wie Reitpferde nicht immer zum gleichen Preis verkauft werde. Sie seien deshalb durch die Vorlage der unterfakturierten Rechnungen nicht arglistig
getäuscht worden; jedenfalls habe seitens der Spediteure und der Verkäufer keine Täuschungsabsicht bestanden.

Diese Darstellung vermag nicht zu überzeugen. Wie die ersuchende Behörde dargelegt hat und die Oberzolldirektion bestätigt, ist eine Überprüfung von Zolldeklarationen nur in wenigen Fällen möglich - in der Schweiz beträgt die Revisionsquote weniger als 5%. Die Tatsache, dass die deutschen Zollbehörden während einer gewissen Zeit die mit einem falschen Wert versehenen Zolldeklarationen annahmen und diese somit für den Zollanmelder verbindlich wurden, kann nicht als Einverständnis mit der Falschdeklaration des Zollwertes interpretiert werden; vielmehr ist sie Folge einer systematischen Täuschung durch Pferdeverkäufer und Speditionsunternehmen. Die Bildung einer Rechtsüberzeugung, wonach der Zollwert von eingeführten Pferden - unabhängig vom Transaktionspreis und damit entgegen den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen - maximal DM/Fr. 5'000.– betrage, ist ohne Vorliegen einer entsprechenden Richtlinie oder Weisung einer oberen Zollbehörde kaum denkbar. Gegen das Bestehen einer derartigen Rechtsüberzeugung spricht auch die Tatsache, dass zumindest ein Teil der eingeführten Pferde mit einem höheren Zollwert als Fr. bzw. DM 5'000.– angemeldet wurden. Schliesslich enthalten auch die dem Rechtshilfeersuchen beiliegenden
Rechnungskopien keinerlei Hinweis darauf, dass es sich um blosse Deklarationen des Zollwertes handelt: Die Rechnungen sind auf den Namen des Verkäufers ausgestellt, an den Käufer adressiert, mit "Rechnung/Invoice" überschrieben und enthalten Namen, Beschreibung und Preis des Pferdes.
4.
Der Beschwerdeführer beantragt eventualiter, es seien alle Dokumente von der Rechtshilfeleistung auszuschliessen, die sich auf Sachverhalte vor fünf oder mehr Jahren beziehen, da die entsprechenden Straftaten nach deutschem Recht verjährt seien.

Die Frage des Verjährungseintritts im ersuchten Staat ist jedoch vom ausländischen Sachrichter und nicht vom schweizerischen Rechtshilferichter zu prüfen. Das EUeR enthält keine Bestimmung, welche die Verweigerung der Rechtshilfe wegen Verjährungseintritts zuliesse (vgl. BGE 117 Ib 53 E. 3 S. 58 ff.; zuletzt bestätigt mit Entscheid 1A.121/1999 vom 13. Oktober 1999 E. 3d, publ. in Rep. 1999 132 126).
5.
Schliesslich verlangt der Beschwerdeführer die Anbringung eines individuell formulierten Spezialitätsvorbehalts. Gemäss ihrem Vorbehalt zu Art. 2 lit. b EUeR behält sich die Schweiz das Recht vor, Rechtshilfe auf Grund des Übereinkommens nur unter der ausdrücklichen Bedingung zu leisten, dass die Ergebnisse der in der Schweiz durchgeführten Erhebungen und die in herausgegebenen Akten oder Schriftstücken enthaltenen Auskünfte ausschliesslich für die Aufklärung und Beurteilung derjenigen strafbaren Handlungen verwendet werden dürfen, für die die Rechtshilfe bewilligt wird. Dieser Vorbehalt ermöglicht es dem Bundesamt, bei der Übermittlung der Unterlagen den in Art. 67 IRSG vorgesehenen Spezialitätsvorbehalt anzubringen. Dagegen ist es nicht erforderlich, dass der Spezialitätsvorbehalt bereits in der Schlussverfügung enthalten ist. Dies gilt umso mehr, als die deutschen Behörden im Rechtshilfeersuchen ausdrücklich zugesichert haben, die im Rechts-

hilfeverfahren erlangten Auskünfte und Unterlagen ausschliesslich für das strafrechtliche Ermittlungsverfahren zu verwenden.
6.
Nach dem Gesagten erweist sich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als unbegründet und ist abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens trägt der Beschwerdeführer die Gerichtskosten (Art. 156 OG) und hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.
3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
4.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer und der Eidgenössischen Oberzolldirektion sowie dem Bundesamt für Justiz, Abteilung internationale Rechtshilfe, Sektion Rechtshilfe, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 28. Januar 2003
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: