Urteilskopf

85 I 103

17. Auszug aus dem Urteil vom 20. Mai 1959 i.S. Kanton Zürich gegen Kanton Solothurn.
Regeste (de):
Interkantonale Rechtshilfe in Strafsachen.

Die Kantone sind grundsätzlich verpflichtet, einander auch in kantonalen Strafsachen Rechtshilfe zu leisten (Erw. 2 und 3).

Umfang dieser Rechtshilfepflicht. Anwendung auf die Beschlagnahme in einem Strafverfahren wegen Steuerbetrugs (Erw. 3).

Regeste (fr):
Entraide judiciaire intercantonale en matière pénale.

Les cantons sont en principe tenus de se prêter aussi mutuellement assistance dans les causes pénales cantonales (consid. 2 et 3).

Etendue de ce devoir d'assistance. Application à un séquestre dans un procès pénal pour escroquerie en matière d'impôt (consid. 3).

Regesto (it):
Assistenza giudiziaria intercantonale in materia penale.

I cantoni sono di massima obbligati a prestarsi reciproca assistenza anche nelle cause penali cantonali (consid. 2 e 3).

Portata di questo obbligo d'assistenza. Applicazione al sequestro in un procedimento penale per truffa fiscale (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 104

A.- Im Frühjahr 1957 eröffnete die Bezirksanwaltschaft Zürich gegen die verantwortlichen Organe der B. AG Zürich eine Strafuntersuchung wegen Steuerbetrugs (§ 192 des zürch. Steuergesetzes vom 8. Juli 1951). Die Untersuchung ergab Anzeichen dafür, dass die Organe der Bank X. in Solothurn sich durch Ausstellung inhaltlich unwahrer Belege der Gehilfenschaft zu Steuerbetrug schuldig gemacht haben. Am 2. Dezember 1957 ersuchte die Bezirrksanwaltschaft Zürich die Staatsanwaltschaft des Kantons Solothurn, bei der Bank X. gewisse, näher bezeichnete Akten sowie den Inhalt allfälliger Safes zu beschlagnahmen als Beweismittel in der Strafuntersuchung gegen die Organe der B. AG und zur Abklärung der Frage, inwieweit die Bankleitung strafbare Handlungen begangen habe. Sie stützte dieses Rechtshilfegesuch auf eine Gegenrechtserklärung zwischen den Kantonen Zürich und Solothurn vom 4./18. September 1941, welche Gehilfenschaft und Begünstigung bei Steuerbetrug betraf (Solothurner Gesetzessammlung Bd. 75 S. 304). Die Staatsanwaltschaft des Kantons So-

lothurn unterbreitete das Gesuch dem Regierungsrat, der es durch Beschluss vom 17. Januar 1958 abwies mit der Begründung, die Gegenrechtserklärung sei mit dem Inkrafttreten des Schweizerischen Strafgesetzbuches dahingefallen. Im gleichen Sinne äusserte sich der Regierungsrat des Kantons Solothurn am 4. November 1958 zum Ersuchen des Regierungsrats des Kantons Zürich, den Beschluss vom 17. Januar 1958 in Wiedererwägung zu ziehen und die verlangte Rechtshilfe zu gewähren.

B.- Daraufhin reichte der Regierungsrat des Kantons

BGE 85 I 103 S. 105

Zürich beim Bundesgericht staatsrechtliche Klage ein mit den Begehren: 1. Es sei festzustellen, dass die Gegenrechtserklärung vom 4./18. September 1941 in Kraft steht. 2. Es sei der Kanton Solothurn zu verpflichten, dem Kanton Zürich in der Strafuntersuchung gegen die Organe der B. AG wegen Steuerbetrugs und gegen die Organe der Bank X. wegen Gehilfenschaft zu Steuerbetrug Rechtshilfe zu gewähren, indem er die im Rechtshilfegesuch vom 2. Dezember 1957 genannten Akten und Gegenstände beschlagnahmt und der Bezirksanwaltschaft Zürich zur Verfügung stellt. 3. Eventuell sei der Kanton Solothurn zu verpflichten, nach seiner Wahl entweder die verantwortlichen Organe der Bank X. mit den zu beschlagnahmenden Akten wegen Beihilfe und Begünstigung zu Steuerbetrug dem Kanton Zürich auszuliefern oder die Strafuntersuchung gegen diese Organe selber zu übernehmen und die Akten nach Abschluss des Strafverfahrens der Bezirksanwaltschaft Zürich zuzustellen. Zur Begründung von Haupt- und Eventualbegehren wird auf die Gegenrechtserklärung vom 4./18. September 1941 verwiesen und ausgeführt, dass und weshalb diese Erklärung weder gegen Bundesrecht noch gegen kantonales Verfassungsrecht verstosse, immer noch in Kraft sei und den Kanton Solothurn zur Leistung der nachgesuchten Rechtshilfe verpflichte.

C.- Der Regierungsrat des Kantons Solothurn beantragt die Abweisung der Klage. Er hält daran fest, dass die Gegenrechtserklärung dahingefallen sei, weist darauf hin, dass der Steuerbetrug im Kanton Zürich ein Vergehen, im Kanton Solothurn dagegen eine blosse Übertretung darstelle, und erklärt, es widerspreche dem ordre public, wenn sich solothurnische Kantonseinwohner für einen im

BGE 85 I 103 S. 106

eigenen Kanton ausschliesslich mit Busse geahndeten Tatbestand einer Strafverfolgung im Kanton Zürich aussetzen, wo sie mit Gefängnis bestraft werden könnten. Das Bundesgericht heisst das Klagebegehren Ziff. 2 gut und weist die beiden andern Begehren als durch die Gutheissung von Klagebegehren Ziff. 2 gegenstandslos geworden ab.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Die Parteien sind mit Recht darüber einig, dass eine staatsrechtliche Streitigkeit im Sinne von Art. 83 lit. b OG vorliegt.

2. Wie früher Art. 150 des OG vom 22. März 1893 und dann Art. 252 BStP, so verpflichtet nun Art. 352 StGB die Kantone zur gegenseitigen Rechtshilfe in Strafsachen. Diese durch geschriebenes Bundesrecht begründete Rechtshilfepflicht ist jedoch, wenn man von der Vollstreckung der auf Grund des kantonalen Übertretungsstrafrechts ergangenen Urteile mit Bezug auf Bussen, Kosten usw. (Art. 380 StGB) absieht, beschränkt auf Strafsachen, die nach eidgenössischem Recht zu beurteilen sind. Sie gilt also nicht für den vorliegenden Fall, wo streitig ist, ob ein Kanton gehalten sei, einem andern bei der Verfolgung von Tatbeständen des in Art. 335 Ziff. 2 StGB vorbehaltenen kantonalen Steuerstrafrechts Rechtshilfe zu leisten. Der Begriff der Rechtshilfe im weiteren Sinne umfasst die Auslieferung des Angeschuldigten, die Urteilsvollstreckung und die Rechtshilfe im engern Sinne. Unter letzterer wird die gesamte, nicht in der Auslieferung und Urteilsvollstreckung bestehende Strafrechtshilfe verstanden. Dazu gehören insbesondere Untersuchungshandlungen wie Fahndung nach dem Täter, Vorladung und Einvernahme von Zeugen, Hausdurchsuchungen, Beschlagnahme von Beweismitteln und andern Gegenständen (vgl. THORMANN, Die Rechtshilfe der Kantone auf dem Gebiete des Strafrechts, ZSR 1928 S. 1a ff; TRÜB, Die internationale Rechtshilfe

BGE 85 I 103 S. 107

im schweizerischen Strafrecht, Diss. Zürich 1950 S. 1 ff. und 83 ff.). Mit der vorliegenden Klage ersucht der Kanton Zürich zunächst um die Feststellung, dass die Gegenrechtserklärung zwischen Zürich und Solothurn vom 4./18. September 1941 noch gelte (Klagebegehren Ziff. 1). Sodann verlangt er auf Grund dieser Gegenrechtserklärung in erster Linie, der Kanton Solothurn sei zu verpflichten, auf seinem Gebiet befindliche Akten und Gegenstände zu beschlagnahmen und den Zürcher Strafverfolgungsbehörden für die Zwecke einer in Zürich geführten Strafuntersuchung zur Verfügung zu stellen (Klagebegehren Ziff. 2). Ob sich dieses Begehren auf die Gegenrechtserklärung stützen kann, erscheint indessen als zweifelhaft, da die Erklärung jedenfalls nach dem Wortlaut die Anwendung des Auslieferungsgesetzes vom 24. Juli 1852 auf eine nicht darunter fallende Straftat ausdehnen wollte, dieses Gesetz aber nur zur Auslieferung, nicht auch zu einer auf blosse Untersuchungshandlungen wie Beschlagnahme beschränkten Rechtshilfe verpflichtet. Nun hat die bundesgerichtliche Rechtsprechung aber von jeher anerkannt, dass zwischen den Kantonen eine von besondern Vereinbarungen und Gegenrechtserklärungen unabhängige allgemeine Rechtshilfepflicht in Strafsachen auch bei kantonalrechtlichen Vergehen bestehe (BGE 12 S. 48, BGE 36 I 51, BGE 53 I 306). Da das Bundesgericht im staatsrechtlichen Klageverfahren das Recht von Amtes wegen anzuwenden hat (BGE 73 I 239 /40), rechtfertigt es sich, zunächst zu prüfen, ob an dieser (auch in der Klage nebenbei angerufenen) Rechtsprechung festzuhalten ist.

3. In BGE 36 I 51 hat das Bundesgericht mit eingehender Begründung entschieden, dass die Kantone verpflichtet seien, einander bei allen Untersuchungen in Strafsachen Rechtshilfe zu leisten ohne Rücksicht darauf, ob die verfolgte Handlung auch im ersuchten Kanton strafbar sei oder nicht. Auf den ersten Blick scheint es, dass das Urteil diese allgemeine Rechtshilfepflicht aus

BGE 85 I 103 S. 108

Art. 1 des Bundesgesetzes vom 8. Februar 1872 betreffend die Ergänzung des Auslieferungsgesetzes abgeleitet hat. Indessen hat das Bundesgericht nicht übersehen, dass diese Bestimmung, welche die Kosten- und Gebührenfreiheit der Rechtshilfe anordnet, die Rechtshilfepflicht nicht erst vorschreibt, sondern vielmehr be-

reits als gegeben voraussetzt, was auch daraus geschlossen wurde, dass schon das Konkordat vom 7. Juni 1810 über die gegenseitige Stellung der Fehlbaren in Polizeifällen besagt, dass die Rechtshilfepflicht in Strafsachen aus "alt-eidgenössischer Übung" hervorgegangen sei. Dem Urteil BGE 36 I 51 liegt demnach die Annahme zugrunde, dass die interkantonale Rechtshilfepflicht in Strafsachen auf Gewohnheitsrecht beruhe. Eine solche gewohnheitsrechtliche Rechtshlfepflicht ist heute, nach weiteren 48 Jahren, unbedenklich zu bejahen, da die Voraussetzungen für die Entstehung von Gewohnheitsrecht offensichtlich erfüllt sind. Die interkantonale Rechtshilfepflicht in Strafsachen ist, wie schon 1810 festgestellt worden ist, aus "alt-eidgenössischer Übung" hervorgegangen, besteht also seit unvordenklicher Zeit. Die Regelmässigkeit der Übung und die ihr zugrunde liegende Rechtsüberzeugung ergeben sich daraus, dass die Rechtshilfepflicht während der 70-jährigen Geltungsdauer des erwähnten Gesetzes von 1872 sogar gesetzlich festgelegt war, dass Anstände während dieser Zeit, in welcher der Rechtshilfe in kantonalen Strafsachen keine geringe Bedeutung zukam, äusserst selten waren und dass das Bundesgericht in den wenigen Fällen, wo es solche Anstände zu beurteilen hatte, die Rechtshilfepflicht jeweils anerkannt hat (BGE 12 S. 48, BGE 36 I 51, BGE 53 I 306). Auch die Rechtslehre hat stets eine (meist ausdrücklich als gewohnheitsrechtlich bezeichnete) allgemeine Rechtshilfepflicht der Kantone in Strafsachen angenommen, und zwar sowohl vor wie nach dem Erlass und Inkrafttreten des StGB (THORMANN, ZSR 1928 S. 17a und 19a; PILLER, a.a.O. S. 143a; BURCKHARDT, Komm. zur BV, 3. Aufl. 1931 S. 605; WAIBLINGER, Das

Strafverfahren für den Kanton Bern 1937, N. 2 zu Art. 25; RUCK, Schweiz. Bundesstaatsrecht 3. Aufl. 1957, S. 266). Dass diese Rechtshilfepflicht vom Inkrafttreten des StGB und von der damit verbundenen Aufhebung des Gesetzes von 1872 (Art. 398 lit. b StGB) nicht berührt wurde, ist ohne weiteres klar, denn dieses Gesetz betraf nur die Kosten der Rechtshilfe, zu der die Kantone schon vorher verpflichtet waren, während das StGB, das die allgemeine Rechtshilfepflicht für Bundesstrafsachen vorschreibt, an derjenigen für kantonale Strafsachen nichts änderte. Das Weiterbestehen der bisher vom Bundesgericht stets anerkannten Rechtshilfepflicht erscheint übrigens auch als sachlich begründet. Sie hat ihren innern Grund in der engen Verbundenheit der Kantone als Mitglieder eines Bundesstaates und in ihrem gemeinsamen Interesse am Schutz der öffentlichen Ordnung und an der Verfolgung strafbarer Handlungen (vgl. BGE 36 I 54 und PILLER a.a.O. S. 142/43a). Eine Änderung der bisherigen langjährigen Rechtsprechung wäre ein Rückschritt, der nicht zu verantworten wäre.

4. Sind demnach die Kantone grundsätzlich verpflichtet, einander auch in kantonalrechtlichen Strafsachen Rechtshilfe zu leisten, so fragt sich weiter, ob diese Rechtshilfepflicht auch im vorliegenden Falle besteht und sich auf die vom Kanton Zürich verlangten Massnahmen erstreckt. In BGE 36 I 53 Erw. 3 wurde angenommen, die Rechtshilfepflicht gelte auch dann, wenn die verfolgte Handlung im ersuchten Kanton nicht strafbar sei. Ob dies auch heute noch gilt, nachdem das Strafrecht in der Schweiz weitgehend vereinheitlicht worden und den Kantonen nur noch die Gesetzgebung über das Übertretungs- und das Steuerstrafrecht geblieben ist (Art. 335 StGB), kann dahingestellt bleiben, da die Tatbestände, um die es im vorliegenden Falle geht, nämlich Steuerbetrug und Gehilfenschaft dazu, auch im Kanton Solothurn strafbar sind (§ 101 und 102 des soloth. Steuergesetzes). Der Umstand,

dass der Steuerbetrug im Kanton Solothurn nur mit Busse, im Kanton Zürich dagegen in schweren Fällen auch mit Haft bestraft werden kann, könnte für die Frage einer allfälligen Auslieferung eines solothurnischen

Kantonseinwohners zur Aburteilung oder Urteilsvollstreckung von Bedeutung sein, steht aber der verlangten Beschlagnahme nicht entgegen. Aus dem in BGE 36 I 55 enthaltenen Vorbehalt für politische und Pressevergehen lässt sich für den vorliegenden Fall nichts ableiten, da die Gründe, aus denen diese Vergehen mit Bezug auf die Auslieferung von jeher eine Sonderstellung eingenommen haben (vgl. Art. 67 BV und 352 Abs. 2 und 3 StGB), beim Steuerbetrug und für eine Untersuchungshandlung wie die Beschlagnahme nicht zutreffen. In BGE 36 I 55 wurde sodann die Frage offen gelassen, ob die Rechtshilfepflicht auch bestehe bei Delikten, die nicht im ersuchenden Kanton begangen worden sind. Diese Frage müsste heute nur entschieden werden, wenn der Kanton Zürich die streitige Beschlagnahme ausschliesslich oder doch vorwiegend im Hinblick auf die den Organen der Bank X. vorgeworfene Gehilfenschaft zu Steuerbetrug verlangt würde. Das ist jedoch nicht der Fall; die zu beschlagnahmenden Akten sollen vielmehr in erster Linie der Abklärung des Steuerbetrugs dienen, den die Organe der B. AG in Zürich begangen haben sollen. Schliesslich wurde in BGE 36 I 55 noch festgestellt, dass sich die Rechtshilfepflicht nur auf Untersuchungshandlungen, nicht auf die Urteilsvollstreckung beziehe. Auch dieser Vorbehalt ist im vorliegenden Falle bedeutungslos, da der Kanton Zürich mit der Beschlagnahme lediglich eine Untersuchungshandlung verlangt. Soweit Bussen und Kosten in Frage kommen, folgt die Pflicht zur Urteilsvollstreckung übrigens aus dem Konkordat vom 23. August 1912 betreffend die Gewährung gegenseitiger Rechtshilfe zur Vollstreckung öffentlichrechtlicher Ansprüche, dem auch der Kanton Solothurn beigetreten ist und nach dessen Art. 1 Ziff. 5 sich die

Rechtshilfepflicht auch auf "Bussen und staatliche Kostenforderungen in Straffällen" bezieht.

5. (Gegenstandslosigkeit der Klagebegehren Ziff. 1 und 3).