

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.35/2002 /dxc

Urteil vom 18. Juni 2002
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesgerichtsvizepräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Féraud, Bundesrichter Catenazzi,
Gerichtsschreiber Härri.

1. K._____,
2. L._____,
3. Firma G._____, S.p.A.,
4. Firma A._____, Ltd.,
Beschwerdeführer,
alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Kurt U. Blickenstorfer, Löwenstrasse 61, Postfach, 8023 Zürich,

gegen

Eidgenössische Oberzolldirektion, Monbijoustrasse 40,
3003 Bern.

Internationale Rechtshilfe in Strafsachen an die Niederlande

(Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Schlussverfügung der Eidgenössischen Oberzolldirektion vom 9. Januar 2002)

Sachverhalt:
A.

Am 14. Juli 1999 ersuchte das Landgericht Zwolle in den Niederlanden die Schweizer Behörden um Rechtshilfe im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren gegen (1) die Firma X._____, (2) die Firma Y._____ sowie (3) gegen Z._____. Diese werden verdächtigt, ab Januar 1995 zwecks Hinterziehung von Zöllen bei der Einfuhr von Fischprodukten zu niedrige Transaktionswerte angegeben und dabei falsche Rechnungen vorgelegt zu haben. In einigen Fällen hätten sie auch unrichtige Angaben zur Herkunft der Ware gemacht. Bei der Abwicklung der Transaktionen hätten sie verschiedene Firmen dazwischengeschaltet, um falsche Rechnungen zu erstellen, die Herkunft der Ware zu verschleiern und die Ermittlungen zu erschweren. Bei diesen Firmen habe es sich unter anderem gehandelt um die A._____, Ltd., die B._____, Ltd., die C._____, Inc., die D._____, Ltd., die E._____, SA und die F._____, Ltd. Endabnehmer der Fischprodukte sei stets die Firma G._____, S.p.A. in Italien gewesen. Die an den Taten Beteiligten stünden unter dem Verdacht, Mitglieder einer kriminellen Vereinigung zu sein. Das Landgericht Zwolle ersuchte die Schweizer Behörden um die Beschlagnahme von Kontounterlagen bei der Bank H._____ in Zürich und der Bank I._____ in Genf sowie um die Einvernahme von Zeugen.

Am 8. und 20. Oktober 1999 stellte das Landgericht Zwolle den Schweizer Behörden zur Verdeutlichung des Rechtshilfeersuchens verschiedene Unterlagen zu.

Am 3. November 1999 übertrug das Bundesamt für Polizeiwesen die Durchführung des Rechtshilfeverfahrens der Eidgenössischen Zollverwaltung.

Mit Eintretensverfügungen vom 7. April 2000 entsprach die Oberzolldirektion dem Rechtshilfeersuchen und

wies die Banken H._____ und I._____ an, sämtliche Unterlagen, die sich auf die im Ersuchen geschilderten Machenschaften beziehen und die darin genannten Firmen und Personen betreffen, zur Verfügung zu stellen.

Auf die von der Bank H._____ dagegen erhobenen Beschwerden traten die Anklagekammer und die I. öffentlichrechtliche Abteilung des Bundesgerichts am 11. Mai bzw. 23. Juni 2000 nicht ein (8G.22/2000 und 1A.157/2000).

Am 28. Juli 2000 stellte die Bank H._____ dem Zolluntersuchungsdienst Zürich die mit Beschlag belegten Kontounterlagen versiegelt zu.

Am 10. Januar 2001 fand eine Entsiegelung und Aktenausscheidung statt, an der die Herren K._____ und L._____ teilnahmen, welche nach ihren Angaben die wirtschaftlich Berechtigten der im Rechtshilfeersuchen genannten, bei den Transaktionen dazwischengeschalteten Firmen sind. Dabei ergaben sich Unklarheiten betreffend die Unterlagen der Firma F._____. Die Bank H._____ wurde dazu in der Folge um Auskunft gebeten.

Am 31. Januar 2001 teilte die Bank H._____ der Oberzolldirektion mit, dass die Firma F._____ zwei Konten gehabt und die Bank H._____ der Zollverwaltung infolge eines Versehens gewisse Unterlagen nicht zugestellt habe.

Am 16. Februar 2001 sandte die Bank H._____ der Oberzolldirektion zwei versiegelte Umschläge zu. Der eine war beschriftet mit "F._____ LTD Dokumentargeschäft Nr. _____", der andere mit "F._____ LTD. A/C PARTNERSHIP ERGÄNZUNGSDOKUMENTATION (KOPIE)".

Mit Schreiben vom 27. August 2001 forderte die Oberzolldirektion den Vertreter von K._____ und L._____ auf, einen Terminvorschlag für die Entsiegelung der von der Bank H._____ am 16. Februar 2001 versiegelt zugestellten Unterlagen der Firma F._____ zu unterbreiten.

In der Antwort auf dieses Schreiben beantragten am 31. August 2001 K._____ und L._____, sämtliche beschlagnahmten Dokumente des Rechtshilfeverfahrens seien wieder zu versiegeln, sofern sie nicht bereits versiegelt seien; das Rechtshilfebegehren des Landgerichts Zwolle sei abzuweisen und sämtliche Dokumente seien herauszugeben; eventualiter sei in einer anfechtbaren Schlussverfügung festzustellen, dass Dokumente nur in Kopie und mit dem Stempel der Schweizer Zollbehörde versehen an die holländischen Behörden herausgegeben würden.

Mit Ersuchen vom 4. Oktober 2001 beantragte die Oberzolldirektion dem Bundesgericht, sie sei zu ermächtigen, die ihr am 16. Februar 2001 von der Bank H._____ zugestellten beiden Umschläge mit Unterlagen der Firma F._____ entsiegeln zu dürfen.

Am 9. Januar 2002 erliess die Oberzolldirektion die Schlussverfügung, mit der sie dem Rechtshilfeersuchen des Landgerichtes Zwolle im Sinne der Erwägungen entsprach. Danach werden nach Eintritt der Rechtskraft der Schlussverfügung die mit dem Stempel der Oberzolldirektion versehenen Kopien der beschlagnahmten Unterlagen dem Bundesamt für Justiz zuhänden der niederländischen Strafverfolgungsbehörden übermittelt; die Originalkopien werden den Berechtigten zurückerstattet. Betreffend die versiegelten Unterlagen der Firma F._____ verfügte die Oberzolldirektion, insoweit werde nach dem Entsiegelungsentscheid des Bundesgerichts eine gesonderte Schlussverfügung zu erlassen sein, sofern nicht die vereinfachte Ausführung zur Anwendung komme.

Am 28. Februar 2002 hiess das Bundesgericht das Entsiegelungsgesuch der Oberzolldirektion gut (1A.171/2001). B. K._____ und L._____ sowie die G._____ S.p.A. und die A._____ Ltd. führen gegen die Schlussverfügung der Oberzolldirektion vom 9. Januar 2002 Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit folgenden Anträgen:

”1. Formelles

1.1 Es sei die Vorinstanz anzuweisen, eine genaue Liste bzw. ein Aktenverzeichnis über die Unterlagen, welche an den rechtshilfeersuchenden Ermittlungsrichter des holländischen Landgerichtes Zwolle herausgegeben werden sollen, zu erstellen.

1.2 Es sei im Rahmen des Subeventualantrages von Ziff. 2.3 hiernach den Beschwerdeführern nach Vorliegen der entsprechenden Liste bzw. des entsprechenden Aktenverzeichnisses eine Frist von 30 Tagen einzuräumen, um ihre Verwaltungsgerichtsbeschwerde entsprechend zu ergänzen.

2. Materielles

2.1 Es sei die Schlussverfügung der Oberzolldirektion vom 9. Januar 2002 aufzuheben und es seien keine Unterlagen an den rechtshilfeersuchenden Ermittlungsrichter des holländischen Landgerichtes Zwolle herauszugeben, während die Originalkopien den Berechtigten zurückzugeben seien.

2.2 Eventualiter sei die Schlussverfügung der Oberzolldirektion vom 9. Januar 2002 aufzuheben mit der Weisung, den Beschwerdeführern die Möglichkeit zur Bezeichnung jener beschlagnahmten Akten, die mit Sicherheit für den rechtshilfeersuchenden Ermittlungsrichter des holländischen Landgerichtes Zwolle nicht erheblich seien, zu geben und anschliessend in einer neuen Schlussverfügung über diese Ausscheidungsanträge zu befinden.

2.3 Subeventualiter sei die Vorinstanz anzuweisen, keine Kopien jener beschlagnahmten Akten, die im holländischen Strafverfahren nicht erheblich seien, an den rechtshilfeersuchenden Ermittlungsrichter des holländischen Landgerichtes Zwolle herauszugeben, während die übrigen Akten in Kopie im Rahmen der Schlussverfügung der Vorinstanz mit einem Stempel der Oberzolldirektion versehen zuhanden der holländischen Strafverfolgungsbehörden übermittelt werden können.

3. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegnerin.”

C.

Die Oberzolldirektion hat sich vernehmen lassen mit dem Antrag, die Beschwerde abzuweisen.

Das Bundesamt für Justiz hat sich der Vernehmlassung der Oberzolldirektion angeschlossen und auf weitere Bemerkungen verzichtet.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

Rechtshilfebegehren sind in erster Linie nach den massgebenden Staatsverträgen zu beurteilen. Im vorliegenden Fall gilt das Europäische Übereinkommen vom 20. April 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen (EUeR, SR 0.351.1), dem sowohl die Schweiz als auch die Niederlande beigetreten sind. Soweit dieses Abkommen bestimmte Fragen nicht regelt, sind ergänzend das Bundesgesetz vom 20. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG, SR 351.1) und die dazugehörige Verordnung vom 24. Februar 1982 (IRSV, SR 351.11) anwendbar.

2.

2.1 Gemäss Art. 80h lit. b IRSG ist zur Beschwerdeführung berechtigt, wer persönlich und direkt von einer Rechtshilfemassnahme betroffen ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Als persönlich und direkt betroffen im Sinne dieser Bestimmung gilt nach Art. 9a lit. a IRSV bei der Erhebung von Kontoinformationen der Kontoinhaber. Nach der Rechtsprechung ist der nur wirtschaftlich an einer juristischen Person Berechtigte ausnahmsweise zur Beschwerde befugt, wenn die juristische Person, die als Kontoinhaberin geführt wird, aufgelöst worden ist und deshalb nicht mehr handlungsfähig ist (BGE 123 II 153 E. 2). Der wirtschaftlich Berechtigte muss die Auflösung der juristischen Person mit amtlichen Unterlagen beweisen (unveröffentlichtes Urteil 1A.212/2001 vom 21. März 2002 E. 1.3.2 mit Hinweisen).

2.2 Im vorliegenden Fall geht es um die Herausgabe von Kontounterlagen. Diese betreffen zum einen Konten der Beschwerdeführer 3 und 4. Diese sind insoweit als Kontoinhaber zur Beschwerde befugt.

Die Beschwerdeführer 1 und 2 machen geltend, sie seien die wirtschaftlich Berechtigten der Firmen B. _____ Ltd., C. _____ Inc., D. _____ Ltd., E. _____ SA und F. _____ Ltd., von deren Konten ebenfalls Unterlagen beschlagnahmt worden sind. Die Beschwerdeführer 1 und 2 bringen vor, diese Firmen seien aufgelöst, weshalb die Beschwerdeführer 1 und 2 als wirtschaftlich Berechtigte zur Beschwerde legitimiert seien. Die Beschwerdeführer 1 und 2 legen jedoch keine amtlichen Dokumente vor, welche die Auflösung der Firmen beweisen würden. Die Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführer 1 und 2 ist deshalb insoweit zu verneinen.

Die Beschwerdeführer 1 und 2 machen geltend, es würden auch Unterlagen herausgegeben von Konten, deren Inhaber sie selber seien. Wie sich aus den Akten ergibt, wurden bei der Bank H. _____ Unterlagen beschlagnahmt von Konten mit der Bezeichnung "Kunde Nr. _____" und "Kunde Nr. _____". Ob es sich dabei um Konten der Beschwerdeführer 1 und 2 handelt, kann offen bleiben. Denn wäre insoweit die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführer 1 und 2 zu bejahen, wäre die Beschwerde aus den folgenden Erwägungen abzuweisen.

3.

3.1 Die Beschwerdeführer wenden ein, der Sachverhalt im Rechtshilfeersuchen sei nicht hinreichend umschrieben. Eine strafbare Widerhandlung gegen die niederländische Zollgesetzgebung könne nur gegeben sein, wenn Güter in die Niederlande eingeführt worden wären. Eine solche Einfuhr werde im Rechtshilfeersuchen aber nicht geschildert; es werde lediglich dargelegt, wie Waren nach Italien eingeführt worden seien.

3.2 Gemäss Art. 14 Ziff. 2 EUeR haben die Rechtshilfeersuchen die strafbare Handlung zu bezeichnen und eine kurze Darstellung des Sachverhaltes zu enthalten.

3.3 Diesen Anforderungen genügt das Rechtshilfeersuchen des Landgerichts Zwolle. Entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführer enthält es verschiedene Anhaltspunkte für Einfuhren in die Niederlande. So wird im Rechtshilfeersuchen (S. 3 oben) gesagt, die verdächtigten Unternehmen mit Sitz in den Niederlanden hätten die eingeführten Fischwaren ohne Gewinn - nur mit einem Aufschlag für die mit der Einfuhr und den (zu niedrigen) Einfuhrzöllen verbundenen Kosten - unter anderem der Firma F. _____ in Rechnung gestellt, während die Waren selbst - "wohl oder nicht nach einer kurzfristigen Lagerung in den Niederlanden" - zur Firma G. _____ S.p.A. nach Italien transportiert worden seien. Im Weiteren wird im Rechtshilfeersuchen (S. 4) dargelegt, bei der Anmeldung zur Einfuhr in Rotterdam seien Rechnungen der Firma C. _____ Inc. vorgelegt worden; seit 1995 seien bei der Anmeldung zur Einfuhr in den Niederlanden und in Italien Rechnungen mit einem Gesamtwert von gut \$ 15'000'000.- vorgelegt worden (S. 5 unten); es seien Krevetten in Rotterdam zur Einfuhr angemeldet worden (S. 6). Es ergibt sich auch aus den dem Rechtshilfeersuchen beigelegten Anträgen der niederländischen Staatsanwaltschaft zur Einleitung eines strafrechtlichen

Ermittlungsverfahrens, dass den Beschuldigten strafbare Handlungen in den Niederlanden, nämlich in U. _____ und Rotterdam, vorgeworfen werden. Sodann lässt sich den von den niederländischen Behörden zur Verdeutlichung des Rechtshilfeersuchens zugestellten Unterlagen entnehmen, dass es auch um Einfuhren in die Niederlande geht. So enthalten zahlreiche Rechnungen den Vermerk "to Rotterdam", "C and F Rotterdam" oder "C.I.F. Rotterdam", was bedeutet, dass es um Lieferungen an diesen Bestimmungsort ging.

Soweit im Rechtshilfeersuchen Einfuhren nach Italien geschildert werden, ist die niederländische Zuständigkeit im Übrigen nicht ausgeschlossen. Wie dem Rechtshilfeersuchen und den Erläuterungen dazu zu entnehmen ist, wird Z. _____ vorgeworfen, mit den Beschwerdeführern 1 und 2 eine kriminelle Vereinigung gebildet zu haben. Soweit Z. _____ an Straftaten bei der Einfuhr nach Italien beteiligt war, kommt aufgrund des aktiven Personalitätsprinzips seine Bestrafung in den Niederlanden in Betracht (dazu unten E. 5).

4.

4.1 Die Beschwerdeführer bringen vor, der Abgabebetrug werde von den niederländischen Behörden nicht hinreichend dargetan. Dafür, dass die bei den Einfuhren vorgelegten Rechnungen falsch gewesen seien, enthalte das Rechtshilfeersuchen keine konkreten Anhaltspunkte.

4.2 Die Rechtsprechung stellt beim Tatbestand des Abgabebetruges erhöhte Anforderungen an ein Rechtshilfeersuchen. Sie verlangt dabei von der ersuchenden Behörde nicht einen strikten Beweis des Tatbestandes, wäre diese doch dazu oftmals gar nicht in der Lage, da sie wichtiges - den Beschuldigten belastendes oder auch ent-

lastendes - Beweismaterial erst auf dem Rechtshilfeweg erlangen kann; die Anforderungen an den Nachweis eines Abgabebetruges sollen nicht allzu hoch gesetzt werden, damit Art. 3 Abs. 3 Satz 2 IRSG nicht totus Buchstabe wird. Die ersuchende Behörde hat aber hinreichende Verdachtsmomente darzulegen, damit ihrem Gesuch entsprochen werden kann. Es ist dabei an Indizien - z.B. Zeugenaussagen, Urkunden - zu denken, welche geeignet sind, die Angaben im Ersuchen wenigstens in dem Sinne objektiv zu erhärten, dass diese nicht völlig haltlos erscheinen, sondern einen hinreichenden Verdacht der den Beschuldigten angelasteten Straftaten zu begründen vermögen (BGE 116 Ib 96 E. 4c mit Hinweisen). Mit diesen Anforderungen soll verhindert werden, dass die ersuchende Behörde sich unter dem Deckmantel eines von ihr ohne Verdachtsmomente lediglich behaupteten Abgabebetrugs Beweise verschafft, die zur Ahndung anderer Fiskaldelikte

dienen sollen, für welche die Schweiz keine Rechtshilfe gewährt (Art. 3 Abs. 3 IRSG in Verbindung mit Art. 2 lit. a EUeR; BGE 114 Ib 56 E. 3b S. 60).

4.3 Im Rechtshilfeersuchen (S. 5) wird ein Beispiel einer Einfuhr angeführt, bei der ein zu tiefer Transaktionswert angegeben wurde. Es geht um die Lieferung des Fischprodukts "Hake". 29,5 Tonnen seien von Neuseeland nach Italien befördert worden. Dabei sei die Ware zunächst von der Firma M. _____ von einer neuseeländischen Gesellschaft für \$ 113'426.- gekauft worden. M. _____ habe die Ware zum gleichen Preis an die Firma B. _____ verkauft. Die Ware sei dann von der Firma B. _____ an die Beschwerdeführerin 3 weiterverkauft worden. Dabei sei bei der Einfuhr nach Italien der Preis in der Höhe von \$ 53'100.- angegeben worden, was einem Minderwert von \$ 60'326.- entspreche. Dieser Vorgang ist in den Unterlagen, welche die niederländischen den schweizerischen Behörden zugestellt haben, dokumentiert. Damit sind hinreichende Verdachtsmomente für Abgabebetrug gegeben. Zwar geht es im angeführten Beispiel um eine Einfuhr nach Italien. Die niederländische Zuständigkeit ist aber auch insoweit nicht ausgeschlossen (unten E. 5). Bei der Firma B. _____ und der Beschwerdeführerin 3 handelt es sich im Übrigen um Firmen, die von den Beschwerdeführern 1 und 2 wirtschaftlich beherrscht sind. Wie sich aus den von den niederländischen

Behörden zugestellten Unterlagen ergibt, waren auch bei der Lieferung von Waren nach den Niederlanden Firmen der Beschwerdeführer 1 und 2, unter anderem die Firma B. _____, beteiligt. Da aufgrund der Akten ein erheblicher Verdacht besteht, dass bei der geschilderten Einfuhr nach Italien ein zu tiefer Transaktionswert angegeben wurde, ist auch der Verdacht nicht völlig haltlos, dass die Beteiligten, die eine kriminelle Vereinigung gebildet haben sollen, bei der Einfuhr in die Niederlande gleich vorgehen. Der Verdacht des Abgabebetrugs ist damit hinreichend dargetan, zumal - wie dargelegt - nach der Rechtsprechung insoweit keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden dürfen.

5.

5.1 Die Beschwerdeführer bringen vor, für die Einfuhren nach Italien fehle es an der niederländischen Zuständigkeit. Insoweit dürften die niederländischen Behörden kein Strafverfahren durchführen, weshalb ihnen auch keine Rechtshilfe zu leisten sei.

5.2 Die Gewährung von Rechtshilfe in Strafsachen setzt grundsätzlich voraus, dass der ersuchende Staat für die Durchführung eines Strafverfahrens zuständig ist, d.h. die dem Rechtshilfeersuchen zugrunde liegende Tat der Strafgewalt des ersuchenden Staates unterliegt. Die Entscheidung über die Grenzen der eigenen Strafgewalt steht grundsätzlich jedem Staat selbst zu, der hierbei allerdings gewisse, vom Völkerrecht gezogene Grenzen nicht verletzen darf. Inhalt und Tragweite dieser völkerrechtlichen Grenzen sind jedoch umstritten. Immerhin gibt es eine Reihe von Anknüpfungspunkten (sog. Prinzipien des internationalen Strafrechts), die international üblich und völkerrechtlich in der Regel unbedenklich sind. Hierzu gehört neben dem Territorialitätsprinzip (Begehungsort auf dem eigenen Staatsgebiet) unter anderem das aktive Persönlichkeitsprinzip (Staatsangehörigkeit des Täters). Das EUeR enthält keine ausdrückliche Bestimmung über die Prüfung der Strafgewalt des ersuchenden Staates. Zwar setzt Art. 1 Abs. 1 EUeR voraus, dass es sich um ein Verfahren hinsichtlich strafbarer Handlungen handelt, "zu deren Verfolgung ... die Justizbehörden des ersuchenden Staates zuständig sind". In aller Regel genügt es hierfür jedoch, dass im ersuchenden

Staat ein Untersuchungsverfahren eingeleitet worden ist, d.h. die Justizbehörden des ersuchenden Staates ihre Zuständigkeit nach ihrem innerstaatlichen Recht bejaht haben. Eine Prüfung anhand des Strafrechts des ersuchten Staates (entsprechend Art. 7 Ziff. 2 EAUE) lässt das EUeR nicht zu, und zur Prüfung der Strafbarkeit nach dem Recht des ersuchenden Staates sind die schweizerischen Rechtshilfebehörden gemäss Art. 64 IRSG nicht verpflichtet. Das Bundesgericht hat daraus in einem Rechtshilfeverfahren betreffend Gesellschaften mit Sitz in Drittstaaten gefolgert, dass der schweizerische Rechtshilferichter in der Regel nicht abzuklären hat, ob die Zuständigkeit des ersuchenden Staates gegeben sei (BGE 113 Ib 157 E. 4 S. 164). Diese Rechtsprechung

wurde in BGE 116 Ib 89 E. 2c/aa S. 92 f. bestätigt. Danach ist die Auslegung des Rechts des ersuchenden Staates in erster Linie Sache seiner Behörden. Die Rechtshilfe darf daher nur in Fällen verweigert werden, in denen der ersuchende Staat offensichtlich unzuständig ist, d.h. die Justizbehörden des ersuchenden Staates ihre Zuständigkeit in willkürlicher Weise bejaht haben. Eine andere Frage ist, inwieweit geltend gemacht werden kann, die Inanspruchnahme extraterritorialer Straf Gewalt durch den ersuchenden Staat verstosse gegen das Völkerrecht. Diese Frage wurde in BGE 116 Ib 89 (E. 2c/bb S. 93 f.) offen gelassen, weil die fragliche Straftat (Insiderdelikt) einen hinreichenden Bezug zum ersuchenden Staat (Frankreich) aufwies und eine allfällige konkurrierende Zuständigkeit eines Drittstaates die Übermittlung von Informationen an den ersuchenden Staat nicht ausschliesst. Da das Völkerrecht den Staaten einen grossen Ermessensspielraum bei der Absteckung der Grenzen ihrer Straf Gewalt einräumt, kann eine Versagung der Rechtshilfe wegen völkerrechtswidriger Inanspruchnahme der Straf Gewalt ohnehin nur in Betracht kommen, wenn der Sachverhalt keine Beziehung zu legitimen Rechtspflegeinteressen des ersuchenden Staates aufweisen würde, die Inanspruchnahme der Straf Gewalt also klar rechtsmissbräuchlich wäre (BGE 126 II 212 E. 6b und c/bb mit Hinweisen).

5.3 Z. _____ ist niederländischer Staatsangehöriger. Wie das Landgericht Zwolle den Schweizer Behörden mit Schreiben vom 27. März 2001 mitteilte, ist das niederländische Strafgesetz anwendbar bei Verbrechen, die ein Niederländer im Ausland begangen hat, sofern das Verbrechen auch am Tatort unter Strafe gestellt ist. Dem Schreiben des Landgerichts Zwolle ist ein Auszug aus dem niederländischen Strafgesetzbuch beigelegt. Daraus ist ersichtlich, dass Art. 5 des niederländischen Strafgesetzbuchs das aktive Personalitätsprinzip im dargelegten Sinne umschreibt. Im Lichte dieser Bestimmung sind die niederländischen Behörden nicht offensichtlich unzuständig, gegen Z. _____ ein Strafverfahren durchzuführen, soweit es um Einfuhren nach Italien geht. Da Z. _____ niederländischer Staatsangehöriger ist, haben die niederländischen Behörden auch insoweit ein legitimes Interesse an der Anwendung ihres Strafgesetzes. Eine missbräuchliche Inanspruchnahme der Straf Gewalt liegt nicht vor.

6.

Die Beschwerdeführer wenden ein, die Voraussetzungen des Abgabebetruges seien nicht gegeben.

6.1 Gemäss Art. 24 Abs. 1 IRSV bestimmt sich der Begriff des Abgabebetrugs im Sinne von Art. 3 Abs. 3 IRSG nach Art. 14 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht vom 22. März 1974 (VStR; SR 313.0). Danach liegt ein Abgabebetrag 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 Abgabebetrag muss nicht notwendigerweise durch Verwendung falscher oder gefälschter Urkunden begangen werden, sondern es sind auch andere Fälle arglistiger Täuschung denkbar. Nach der Rechtsprechung sind jedoch immer besondere Machenschaften, Kniffe oder ganze Lügengebäude erforderlich, damit eine arglistige Täuschung anzunehmen ist. Unter Umständen kann auch blosses Schweigen arglistig sein, wenn der Täuschende den Getäuschten von einer möglichen Überprüfung abhält oder voraussieht, dass dieser mit Rücksicht auf ein besonderes Vertrauensverhältnis von einer Überprüfung absehen wird. Ob eine Tat als Abgabebetrag zu qualifizieren ist, beurteilt sich allein nach den erwähnten Grundsätzen des schweizerischen Rechts. Dagegen ist unerheblich, ob das fragliche Verhalten nach dem Recht des ersuchenden Staates ebenfalls als Abgabebetrag gilt (BGE 125 II 250 E. 3 mit Hinweisen).

6.2 Den Beschuldigten wird vorgeworfen, bei der Einfuhr von Fischwaren zu niedrige Transaktionswerte angeben und dadurch Einfuhrzölle hinterzogen zu haben. Dabei geht es um erhebliche Beträge. Die Beschuldigten haben damit nach dem Vorwurf der niederländischen Behörden im Sinne von Art. 14 Abs. 2 VStR durch ihr Verhalten bewirkt, dass dem Gemeinwesen unrechtmässig und in einem erheblichen Betrag eine Abgabe vorenthalten wurde. Auch die Arglist ist gegeben. Den Beschuldigten wird zur Last gelegt, bei der Anmeldung zur Einfuhr falsche Rechnungen vorgelegt zu haben. Überdies hätten sie zwecks Erstellung von falschen Rechnungen verschiedene Firmen dazwischengeschaltet; damit hätten sie auch beabsichtigt, die Ermittlungen zu erschweren. Sowohl die Vorlage falscher Rechnungen als auch die Abwicklung der Geschäfte über verschiedene dazwischengeschaltete Firmen mit dem genannten Zweck sind als Machenschaften zu qualifizieren. Der Tatbestand des Abgabebetruges nach Art. 14 Abs. 2 VStR ist daher erfüllt.

7.

Die Beschwerdeführer bringen vor, das Landgericht Zwolle habe es unterlassen, dem Rechtshilfeersuchen den Wortlaut der am Tatort anwendbaren Strafbestimmungen des Straf- und Zollgesetzes beizufügen.

Der Einwand ist unzutreffend. Der Wortlaut der entsprechenden Strafbestimmungen liegt dem Rechtshilfeersuchen vom 14. Juli 1999 bei.

8.

Die Beschwerdeführer rügen, die Vorinstanz habe zum Herkunftsbetrug keine Stellung genommen. Damit habe sie ihre Begründungspflicht verletzt.

Das Vorbringen ist unbegründet. Die Vorinstanz hat die beidseitige Strafbarkeit bereits unter dem Gesichtspunkt des Abgabebetruges bejaht. Deshalb musste sie sich nicht mehr dazu äussern, ob allenfalls die beidseitige Strafbarkeit zusätzlich unter dem Gesichtspunkt des "Herkunftsbetruges" gegeben sei. Insoweit geht es um die Einfuhr von Krevetten. Um das Einfuhrverbot für Krevetten aus Indien zu umgehen, hätten sie die Beschuldigten fälschlich als solche chinesischen Ursprungs bezeichnet. Insoweit ist zumindest der Tatbestand des Bannbruchs gemäss Art. 76 Ziff. 1 des Zollgesetzes vom 1. Oktober 1925 (SR 631.0) erfüllt. In Betracht kommt überdies der Tatbestand der Falschbeurkundung gemäss Art. 251 StGB, soweit die Ware inhaltlich falsch beschriftet worden ist (vgl. BGE 119 IV 289 E. 4); ebenso der Tatbestand des Vergehens gegen das Lebensmittelgesetz gemäss Art. 47 Abs. 1 lit. e in Verbindung mit Abs. 2 des Bundesgesetzes über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände vom 9. Oktober 1992 (SR 817.0). Selbst wenn man in Bezug auf den "Herkunftsbetrug" einen Begründungsmangel der angefochtenen Verfügung annehmen wollte, wäre er mit diesen Erwägungen im bundesgerichtlichen Verfahren geheilt (vgl. BGE 117 Ib 64 E. 4 S. 87).

Im Zusammenhang mit dem "Herkunftsbetrug" wird im Rechtshilfeersuchen (S. 6) eine Anmeldung zur Einfuhr in Rotterdam geschildert. Insoweit ist die Zuständigkeit der niederländischen Strafbehörden schon aufgrund des Territorialitätsprinzips gegeben. Im Übrigen kann zur Zuständigkeit auf das oben (E. 5) Gesagte verwiesen werden.

9.

9.1 Die Beschwerdeführer machen geltend, die angefochtene Verfügung verletze den Verhältnismässigkeitsgrundsatz. Es sei nicht verständlich, weshalb jene beschlagnahmten Dokumente, die keinen Bezug zu den Niederlanden und zu den dort Angeschuldigten hätten, an die niederländischen Ermittlungsbehörden herausgegeben werden sollten. Es bestehe der Verdacht, dass diese Akten für ein Fiskalverfahren in Italien verwendet werden könnten.

9.2 Nach der Rechtsprechung sind die schweizerischen Behörden verpflichtet, den ausländischen Behörden alle diejenigen Aktenstücke zu übermitteln, die sich auf den im Ersuchen enthaltenen Verdacht beziehen können. Nicht zulässig wäre es, den ausländischen Behörden nur diejenigen Unterlagen zu überlassen, die den im Rechtshilfeersuchen dargestellten Sachverhalt mit Sicherheit beweisen. Massgeblich ist die potentielle Erheblichkeit der beschlagnahmten Aktenstücke: Den ausländischen Strafverfolgungsbehörden sind diejenigen Aktenstücke zu übermitteln, die sich möglicherweise auf den im Rechtshilfeersuchen dargestellten Sachverhalt beziehen können; nicht zu übermitteln sind nur diejenigen Akten, die für das ausländische Strafverfahren mit Sicherheit nicht erheblich sind. Den ausländischen Strafverfolgungsbehörden obliegt es dann, aus den möglicherweise erheblichen Akten diejenigen auszuscheiden, welche die den Beschuldigten vorgeworfenen Taten beweisen (BGE 122 II 367 E. 2c).

9.3 Da Z. _____ nach dem Rechtshilfeersuchen und seinen Erläuterungen unter dem Verdacht steht, mit den Beschwerdeführern 1 und 2 eine kriminelle Vereinigung gebildet zu haben, steht auch seine Beteiligung bei den Einfuhren nach Italien in Frage. Aufgrund des aktiven Personalitätsprinzips (oben E. 5) sind somit auch jene Unterlagen für die niederländischen Strafbehörden möglicherweise erheblich, die sich auf Einfuhren nach Italien beziehen.

Soweit die Beschwerdeführer den Verdacht äussern, die an die Niederlande herausgegebenen Dokumente könnten in die Hände der italienischen Steuerbehörden gelangen, entbehrt dies der Grundlage. Der ersuchende Staat darf die vom ersuchten Staat erhaltenen Unterlagen nicht ohne dessen Zustimmung an einen dritten Staat weitergeben (BGE 118 Ib 547 E. 6b; 112 Ib 142 E. 3b; Robert Zimmermann, La coopération judiciaire inter-

nationale en matière pénale, Bern 1999, N. 487). Dafür, dass die niederländischen Behörden in Missachtung dieses Grundsatzes Unterlagen den italienischen Behörden übergeben könnten, bestehen keine Anhaltspunkte. 10.

Die Beschwerdeführer bringen vor, ihr Geheimhaltungsinteresse sei höher zu bewerten als das Untersuchungsinteresse der niederländischen Strafbehörden. Deshalb dürfe keine Rechtshilfe geleistet werden.

Der Einwand geht fehl. Sind - wie hier - die staatsvertraglichen Voraussetzungen dafür erfüllt, ist die Schweiz zur Leistung von Rechtshilfe verpflichtet (Art. 1 Ziff. 1 EUER). Für eine Abwägung des Geheimhaltungsinteresses der Betroffenen mit dem Untersuchungsinteresse der ausländischen Behörden besteht kein Raum. Wäre eine solche Interessenabwägung vorzunehmen, könnte das niederländische Untersuchungsinteresse im Übrigen entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer keineswegs als gering bewertet werden.

11.

11.1 Die Beschwerdeführer machen geltend, die Schlussverfügung habe sich über den Umfang, in dem Rechtshilfe zu leisten sei, auszusprechen. Dazu gehöre, dass eine genaue Bezeichnung jener Dokumente erstellt werde, die herausgegeben würden. Ein solches Aktenverzeichnis fehle in der angefochtenen Verfügung. Da die Vorinstanz kein Aktenverzeichnis erstellt habe, sei es den Beschwerdeführern nicht möglich, die Unterlagen zu bezeichnen, die nicht an die niederländischen Behörden herausgegeben werden dürften.

11.2 Gemäss Art. 80d IRSG erlässt die ausführende Behörde eine begründete Verfügung über die Gewährung und den Umfang der Rechtshilfe.

Im dem Urteil des Bundesgerichts 1A.98/1997 vom 24. Juni 1997 zugrunde liegenden Fall hatte die Bundesanwaltschaft die Herausgabe von Bankunterlagen an die italienischen Behörden verfügt. Das Bundesgericht führte aus, die Bundesanwaltschaft habe zwar keine detaillierte Liste der herauszugebenden Kontounterlagen erstellt. Ihre Verfügung gebe aber an, dass es sich um die Eröffnungsunterlagen sowie die Auszüge und Belege handle, also offensichtlich um die Gesamtheit der Kontounterlagen. Es könne deshalb davon ausgegangen werden, dass der Kontoinhaber in der Lage gewesen sei, die Tragweite der Schlussverfügung zu verstehen. Andernfalls hätte von ihm erwartet werden können, dass er sich erkundige, sei es bei der Bank, sei es durch das Begehren um Akteneinsicht (Art. 80b Abs. 1 IRSG). Der Kontoinhaber hätte im Übrigen noch im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde vor Bundesgericht Einsicht in die herauszugebenden Dokumente erhalten können, falls er der Auffassung gewesen wäre, ungenügend informiert zu sein; das Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde erlaube es, allfällige Unregelmässigkeiten im vorinstanzlichen Verfahren zu heilen. Der Kontoinhaber habe keine derartigen Schritte unternommen. Er behaupte im Übrigen nicht ernsthaft, nicht zu wissen, welche Dokumente herausgegeben würden. Unter diesen Umständen sei eine Verletzung der Begründungspflicht zu verneinen (E. 2b).

11.3 Die Beschwerdeführer sind Kontoinhaber. Sie haben am 10. Januar 2001 an der Entsiegelung und Aktenauscheidung teilgenommen. Sie kennen somit die beschlagnahmten und nach der Schlussverfügung herauszugebenden Unterlagen ihrer Konten. Sie hatten im vorinstanzlichen Verfahren Gelegenheit, sich zu äussern, und hätten jene Unterlagen bezeichnen können, die nach ihrer Auffassung für das niederländische Strafverfahren mit Sicherheit unerheblich sind. Bei dieser Sachlage verletzt es Treu und Glauben, wenn sie nun im bundesgerichtlichen Verfahren beantragen, es sei ein Aktenverzeichnis zu erstellen und es sei ihnen Gelegenheit zu geben, jene Unterlagen zu bezeichnen, die für das niederländische Strafverfahren mit Sicherheit unerheblich seien. Damit bezwecken die Beschwerdeführer offenbar, die Rechtshilfe hinauszuzögern. Das verdient keinen Rechtsschutz. Dass irgendwelche Unterlagen für die niederländischen Behörden mit Sicherheit unerheblich seien, ist im Übrigen nicht ersichtlich. Da Z. _____ vorgeworfen wird, mit den Beschwerdeführern 1 und 2 eine kriminelle Vereinigung gebildet zu haben, und aufgrund des aktiven Personalitätsprinzips auch Einfuhren nach Italien im niederländischen Verfahren von Bedeutung sind, sind auch

Unterlagen zu den angeblichen privaten Konten der Beschwerdeführer 1 und 2 im niederländischen Strafverfahren möglicherweise von Bedeutung.

Da lediglich Kopien der beschlagnahmten Unterlagen herausgegeben werden, die mit dem Stempel der Vorinstanz versehen sind, wäre es ersichtlich, falls die niederländischen Behörden - was die Beschwerdeführer befürchten - einzelne Unterlagen ausserhalb des Verfahrens verwenden sollten, für das Rechtshilfe gewährt worden ist. Gegen eine solche Verwendung schützt die Beschwerdeführer im Übrigen der Spezialitätsvorbe-

halt, an dessen Beachtung durch die niederländischen Behörden aufgrund der Vermutung der Vertragstreue zwischen den Parteien des EUeR nicht zu zweifeln ist (BGE 110 Ib 392 E. 5b S. 395). Der Spezialitätsvorbehalt ist in der angefochtenen Verfügung nicht enthalten. Das Bundesamt für Justiz wird ihn bei der Herausgabe der Unterlagen noch anzubringen haben.

12.

12.1 Die Beschwerdeführer machen geltend, sie hätten im vorinstanzlichen Verfahren eine Entschädigung erhalten sollen. Sie seien mit dem Eventualantrag, es seien nur mit dem Stempel der Vorinstanz versehene Kopien herauszugeben, durchgedrungen.

12.2 Das Rechtshilfeverfahren stellt ein Verwaltungsverfahren dar (BGE 120 Ib 112 E. 4 S. 119; 116 Ib 190 E. 5b mit Hinweisen). Beim vorinstanzlichen Verfahren handelte es sich um ein nichtstreitiges Verwaltungsverfahren. Insoweit liegt, selbst wenn Differenzen rechtlicher oder tatsächlicher Natur bestehen, kein Rechtsstreit vor (vgl. Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, S. 3 N. 3 f.). Dies spricht dafür, dass in einem Fall wie hier grundsätzlich kein Anspruch auf Entschädigung besteht. Die Beschwerdeführer sagen denn auch nicht, gestützt auf welche Bestimmung ihnen die Vorinstanz eine Entschädigung hätte zusprechen sollen. Der Frage braucht jedoch nicht weiter nachgegangen zu werden. Denn das Vorbringen der Beschwerdeführer geht bereits im Ansatz fehl. Zwar haben sie am 31. August 2001 den Eventualantrag gestellt, es seien lediglich mit dem Stempel der Vorinstanz versehene Kopien den niederländischen Behörden herauszugeben. Dem hat die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung entsprochen. Die Vorinstanz hatte den Beschwerdeführern jedoch bereits am 6. Juli 2001 - also vor dem Antrag - mitgeteilt, sie werde den niederländischen Behörden lediglich Kopien übermitteln. Bei dieser Sachlage kann nicht gesagt werden, die Beschwerdeführer seien mit ihrem Antrag durchgedrungen.

13.

Sämtliche formellen und materiellen Anträge der Beschwerdeführer sind danach unbegründet. Die Beschwerde ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens tragen die Beschwerdeführer die Kosten (Art. 156 Abs. 1 OG). Eine Entschädigung steht ihnen nicht zu (Art. 159 Abs. 1 und 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 5'000.- wird den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern und der Eidgenössischen Oberzolldirektion sowie dem Bundesamt für Justiz, Abteilung internationale Rechtshilfe, Sektion Rechtshilfe, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 18. Juni 2002

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: