



Abteilung I
A-1735/2011

Urteil vom 21. Dezember 2011

Besetzung

Richterin Salome Zimmermann (Vorsitz),
Richter Daniel Riedo, Richter Michael Beusch,
Gerichtsschreiberin Ursula Spörri.

Parteien

X._____, ...,
vertreten durch ...,
Beschwerdeführer,

gegen

Oberzolldirektion (OZD), Hauptabteilung Recht und
Abgaben, Monbijoustrasse 40, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Internationale Amtshilfe (Zoll).

Sachverhalt:**A.**

Mit Schreiben vom 5. März 2010 und Ergänzung vom 28. Juni 2010 ersuchte das Zollfahndungsamt München, Dienstsitz Lindau (ZFA München), die Oberzolldirektion (OZD) um Amtshilfe betreffend X._____, wohnhaft in A._____, [Ort in der Schweiz]. Das ZFA München erklärte, in einem Ermittlungsverfahren der deutschen Behörden sei festgestellt worden, dass bei der Einfuhr von Zitronen- und Limettensaft aus der Schweiz nach Deutschland der Warenwert zu tief deklariert und dadurch Einfuhrabgaben in noch unbekannter Höhe hinterzogen worden seien.

Mit Zwischenverfügung vom 14. April 2010 bzw. vom 5. Juli 2010 stellte die OZD fest, dass das genannte Amtshilfeersuchen die formellen und inhaltlichen Voraussetzungen erfülle und dementsprechend bewilligt werde. Mit dem Vollzug der Amtshilfemassnahmen wurde die Sektion Zollfahndung Zürich beauftragt.

B.

Nachdem die verlangten Amtshilfemassnahmen in der Zeit vom 13. bis 16. Juli 2010 durchgeführt worden waren, erliess die OZD am 14. Februar 2011 die Endverfügung. In dieser gelangte sie zum Ergebnis, dass dem Amtshilfeersuchen in Bezug auf X._____ entsprochen werde und die Unterlagen der ersuchenden Behörde zu übermitteln seien.

C.

Mit Eingabe vom 21. März 2011 liess X._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) gegen die obgenannte Endverfügung vom 14. Februar 2011 (zugestellt am 21. Februar 2011) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erheben und beantragen, die angefochtene Verfügung, mit welcher dem Amtshilfeersuchen des ZFA München entsprochen worden sei, vollumfänglich aufzuheben. Die OZD sei überdies anzuweisen, sämtliche in der angefochtenen Verfügung erwähnten, beschlagnahmten Akten vollständig und unverzüglich dem Beschwerdeführer auszuhändigen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der OZD.

D.

Mit Vernehmlassung vom 24. Mai 2011 stellte die OZD den Antrag, die Beschwerde kostenpflichtig abzuweisen.

E.

Der Beschwerdeführer hat mit Eingabe vom 21. März 2011 – gleichentags wie beim Bundesverwaltungsgericht – auch beim Bundesstrafergericht Beschwerde erhoben und den Antrag gestellt, das Verfahren zu sistieren, bis das Bundesverwaltungsgericht über seine Zuständigkeit entschieden habe. Mit Entscheid RR.2011.82 vom 30. November 2011 ist die II. Beschwerdekammer des Bundesstrafergerichts auf die Beschwerde des Beschwerdeführers nicht eingetreten. Zudem hat sie den Antrag auf Sistierung des Verfahrens abgewiesen.

Auf die weiteren Begründungen in den Eingaben der Parteien ist – soweit entscheidwesentlich – in den nachfolgenden Erwägungen näher einzugehen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.****1.1.**

1.1.1. Gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Nach Art. 32 Abs. 2 Bst. a VGG ist eine Beschwerde unzulässig gegen Verfügungen, die nach einem anderen Bundesgesetz durch Einsprache oder durch Beschwerde an eine Behörde im Sinne von Art. 33 Bst. c-f VGG anfechtbar sind.

1.1.2. Vorliegend geht es um eine Beschwerde im Anwendungsbereich des Abkommens vom 26. Oktober 2004 über die Zusammenarbeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen, die ihre finanziellen Interessen beeinträchtigen (Betrugsbekämpfungsabkommen [BBA, SR 0.351.926.81]). Es werden Massnahmen im Zusammenhang mit der angeblichen Hinterziehung von Zöllen, also mit Delikten verlangt, welche die finanziellen Interessen der Vertragsparteien beeinträchtigen, in Bezug auf den Warenverkehr, der gegen zollrechtliche Vorschriften verstösst (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. a BBA). Dieser Sachverhalt fällt somit in den Anwendungsbereich des BBA und ist nach dessen Vorschriften zu beurteilen. Allerdings stellt der

Beschwerdeführer die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts in Frage.

1.1.3. Der Beschwerdeführer macht geltend, die dogmatische Abgrenzung zwischen der internationalen Amts- und Rechtshilfe sei schwierig, erst Recht im Anwendungsbereich des BBA. Dieses lasse im Bereich der Amtshilfe auch Zwangsmassnahmen zu, die materiell betrachtet eigentlich als Rechtshilfemassnahmen zu qualifizieren wären. Streng genommen müsste gegen solche (materiell betrachtet) Rechtshilfemassnahmen der Beschwerdeweg gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 20. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfegesetz [IRSG, SR 351.1]) offenstehen, also die Beschwerde an das Bundesstrafgericht (vgl. Art. 37 Abs. 2 Bst. a Ziff. 1 des Bundesgesetzes vom 19. März 2010 über die Organisation der Strafbehörden des Bundes [StBOG, SR 173.71]). Das BBA erlaube den zuständigen Verwaltungsbehörden die Anwendung von Zwangsmassnahmen im Sinne von Art. 45 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR, SR 313.0). Im Rahmen der Amtshilfe nach BBA komme aufgrund des numerus clausus von Ermittlungsmitteln jedoch nur die Beschlagnahme und die Durchsuchung von Räumen und Beförderungsmitteln in Frage. Da im vorliegenden gegen ihn gerichteten Amtshilfeverfahren nur, aber immerhin die Durchsuchung von Räumlichkeiten und die Beschlagnahme von Akten angeordnet worden seien, und die angefochtene Endverfügung die definitive Herausgabe von beschlagnahmten Unterlagen an die ersuchende ausländische Behörde zum Gegenstand habe, sei nach seiner Ansicht das Bundesverwaltungsgericht die zuständige Beschwerdeinstanz. Dennoch habe er vorsichtshalber gleichzeitig eine Beschwerde an die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts erhoben, mit dem prozessualen Antrag auf einstweilige Sistierung des dortigen Verfahrens.

1.1.4. Die Schweiz folgt dem monistischen System, demgemäss Völkerrecht direkt anwendbar wird, ohne dass seine Transformation ins Landesrecht notwendig ist. Dabei behält Ersteres seinen Charakter als Völkerrecht (BVGE 2010/7 E. 3.2.1, 2010/40 E. 3.2).

Gemäss Art. 190 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) haben die rechtsanwendenden Behörden das Völkerrecht anzuwenden. Massgebend sind somit nicht nur die von der Bundesversammlung und

allenfalls auch vom Volk bzw. von Volk und Ständen gutgeheissenen völkerrechtlichen Verträge, sondern das gesamte gesetzte und nicht gesetzte Völkerrecht mit Einschluss der von völkerrechtlichen Organen erlassenen Regelungen entsprechend der jeweils zutreffenden Interpretation (BGE 133 II 450 E. 6.1; ausführlich: BVGE 2010/7 E. 3.1.1 f. mit Hinweisen, 2010/40 E. 3.1.1; YVO HANGARTNER, St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 2. Aufl., Zürich 2008, N 19 zu Art. 190 BV).

Dementsprechend gelangt das BBA vorliegend direkt zur Anwendung.

1.1.5. Zur Unterscheidung von Amts- und Rechtshilfe gibt es vielerlei Kriterien. Diese reichen von der Art der beteiligten hilfeleistenden oder hilfeempfangenden Behörden über die Natur des Verfahrens (streitig oder nichtstreitig) bis hin zu Kombinationen zwischen Verfahrensart und betroffenen Behörden. Nach dem sogenannten organisationsrechtlichen Ansatz wird Amtshilfe angenommen, wenn eine oder beide beteiligten Behörden Verwaltungsbehörden sind, während Rechtshilfe bejaht wird, wenn Gerichtsbehörden beteiligt sind. Die Unterscheidung nach dem Kriterium, ob ein Streitiges Verfahren vorliegt oder ob es sich um eine andere behördliche Hilfeleistung handelt, stellt auf einen handlungs- und objektsbezogenen Ansatz ab. Nach dem finalen Ansatz wird schliesslich Amtshilfe angenommen, wenn ein Verfahren vorliegt, das kein Gerichtsverfahren darstellt (ANNA SKVARC, Bekämpfung von strafbaren Verhaltensweisen nach dem Betrugsbekämpfungsabkommen zwischen der Schweiz und der EU, Bern 2010, S. 151 ff.; vgl. auch CAROLIN HÜRLIMANN-FERSCH, Voraussetzungen für die Amts- und Rechtshilfe in Steuerstrafsachen unter besonderer Berücksichtigung der qualifizierenden Elemente beim Steuer- und Abgabebetrug, Zürich 2010, S. 6 ff.).

Im BBA ist die Amtshilfe im zweiten Titel geregelt. Laut Art. 8 Abs. 2 BBA betrifft sie alle zuständigen Verwaltungsbehörden der Vertragsparteien, die in Ausübung ihrer Befugnisse auf dem Gebiet der behördlichen Ermittlung oder der Strafverfolgung handeln, einschliesslich der Fälle, in denen diese Behörden ihre Befugnisse auf Ersuchen der Justizbehörden ausüben. Das BBA definiert also selbst, was in seinem Anwendungsbereich als Amtshilfe zu gelten hat und stellt dabei auf den organisationsrechtlichen Ansatz ab (SKVARC, a.a.O., S. 166; vgl. auch BGE 137 II 128 E. 2.3 f.; Urteil des Bundesgerichts 1C_486/2010 vom 20. Dezember 2010 E. 2.3 f.). Werden strafrechtliche Ermittlungen von einer

Justizbehörde oder unter deren Leitung durchgeführt, so bestimmt diese Behörde, ob hiermit verbundene Ersuchen um Amtshilfe oder Zusammenarbeit aufgrund der geltenden Bestimmungen über die Rechtshilfe in Strafsachen oder aufgrund dieses Titels [Amtshilfe] vorgelegt werden (Art. 8 Abs. 2 BBA). Da das BBA die Frage, welche Behörden als Verwaltungs- und welche als Justizbehörden zu bezeichnen sind, mit einem Hinweis auf das nationale Recht beantwortet (vgl. Art. 9 Abs. 1 BBA), ist die Abgrenzung von Amts- und Rechtshilfe nach formalen Gesichtspunkten schwierig, weil die Zuständigkeiten der Verwaltungs- und Justizbehörden in der Schweiz und in der EU voneinander abweichen (SKVARC, a.a.O., S. 167).

1.1.6. Vorliegend stellte das ZFA München ein Ermittlungersuchen nach Art. 15 ff. BBA an die OZD. Bei der OZD handelt es sich unzweifelhaft um eine Verwaltungsbehörde. Ob es sich auch beim deutschen Zollfahndungsamt um eine Verwaltungsbehörde handelt, kann letztlich offenbleiben, da es als Justizbehörde im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BBA wählen könnte, ob um amts- oder um rechtshilfeweise Zusammenarbeit ersucht wird. Indem das Zollfahndungsamt ein Ersuchen nach Art. 15 ff. BBA gestellt hat, hat es um Amtshilfe ersucht. Die von ihm beantragten Massnahmen sind unter dem Titel der Amtshilfe auch zulässig (Art. 15 Abs. 2 BBA in Verbindung mit der Definition von "Ermittlungsmitteln" in der vereinbarten Niederschrift in der Schlussakte zum genannten Artikel [publiziert im Anhang zum BBA]). Da vorliegend somit die Rechtmässigkeit von Massnahmen im Bereich der Amtshilfe zur Diskussion steht und deren Überprüfung nach Art. 47 Abs. 1 Bst. b VwVG in Verbindung mit Art. 31 und 33 Bst. d VGG zu den Aufgaben des Bundesverwaltungsgerichts gehört, ist dieses zur Behandlung der Beschwerde zuständig. Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist demnach einzutreten. Das Verfahren richtet sich nach den Vorschriften des VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2. Das Bundesverwaltungsgericht kann, von der nachfolgend unter E. 3.4 dargestellten Einschränkung abgesehen, den angefochtenen Entscheid grundsätzlich in vollem Umfang überprüfen. Gerügt werden kann die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (Art. 49 Bst. a VwVG), die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG) sowie die Unangemessenheit (Art. 49 Bst. c VwVG).

2.

2.1. Wie bereits ausgeführt (E. 1.1.4) ist in der Schweiz das Völkerrecht und damit das BBA direkt anwendbar. Die Rechtsquellen des Völkerrechts sind in Art. 38 Abs. 1 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs (IGH) vom 26. Juni 1945 (SR 0.193.501) kodifiziert. Die völkerrechtlichen Regeln über das Vertragsrecht beruhen auf Gewohnheitsrecht, welches in der Wiener Konvention über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (VRK, SR 0.111; für die Schweiz seit 6. Juni 1990 in Kraft) kodifiziert worden ist (BGE 120 Ib 360 E. 2c; BVGE 2010/40 E. 4.1; siehe auch JÖRG PAUL MÜLLER/LUZIUS WILDHABER, Praxis des Völkerrechts, 3. Aufl., Bern 2001, S. 148 f., mit zahlreichen Hinweisen).

2.2. Die vom Anwendungsbereich der VRK erfassten völkerrechtlichen Verträge unterstehen den Auslegungsregeln von Art. 31 ff. VRK. Elemente der allgemeinen Auslegungsregel von Art. 31 Abs. 1 VRK sind der Wortlaut der vertraglichen Bestimmung, Ziel und Zweck des Vertrags, Treu und Glauben sowie der Zusammenhang. Diese vier Elemente sind gleichrangig (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4013/2010 vom 15. Juli 2010 E. 4.6.1, mit weiteren Literaturhinweisen; JEAN-MARC SOREL, in: Les Conventions de Vienne sur le droit des traités: Commentaire article par article / sous la direction de Olivier Corten et Pierre Klein; secrétaire de rédaction: Maxime Didat; préface de Ian Sinclair; 3 Bände, Bruxelles 2006, N 8 zu Art. 31 1969 VRK; MARK E. VILLIGER, Articles 31 and 32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties in the Case-Law of the European Court of Human Rights, in: Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte: Festschrift für Georg Ress zum 70. Geburtstag am 21. Januar 2005 [nachfolgend: Articles], Köln 2005, S. 317 ff., 327; DANIEL WÜGER, Anwendbarkeit und Justiziabilität völkerrechtlicher Normen im schweizerischen Recht: Grundlagen, Methoden und Kriterien, Bern 2005, S. 71). Adressaten dieser Auslegungsregeln sind in erster Linie – und wohl nur – die gerichtlichen Instanzen, welchen die Staaten oder Organisationen die Schlichtung "de leurs prétentions contradictoires" übertragen haben (SOREL, a.a.O., N 28 zu Art. 31 1969 VRK; zum Ganzen: BVGE 2010/7 E. 3.5).

2.2.1. Den Ausgangspunkt der Auslegung bildet der Wortlaut der vertraglichen Bestimmung (Art. 31 Abs. 1 VRK; SOREL, a.a.O., N 8 und 29 zu Art. 31 1969 VRK; MARK E. VILLIGER, Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties [nachfolgend: Vienna Convention], Leiden/Boston 2009, N 30 zu Art. 31 VRK). Der Text der

Vertragsbestimmung ist aus sich selbst heraus gemäss seiner gewöhnlichen Bedeutung in Übereinstimmung mit ihrem Zusammenhang, dem Ziel und Zweck des Vertrags und nach Treu und Glauben zu interpretieren, es sei denn, die Parteien hätten nach Art. 31 Abs. 4 VRK vereinbart, einem Ausdruck einen besonderen Sinn beizugeben (BVGE 2010/7 E. 3.5.1 und E. 3.5.3; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4013/2010 vom 15. Juli 2010 E. 4.6.2, mit weiteren Literaturhinweisen; WÜGER, a.a.O., S. 67; SOREL, a.a.O., N 8 und 48 ff. zu Art. 31 1969 VRK).

2.2.2. Ziel und Zweck des Vertrags sind diejenigen Objekte, welche die Parteien mit dem Vertrag erreichen und verwirklichen wollten, wobei insbesondere Titel und Präambel des Vertrags von Bedeutung sind (VILLIGER, Vienna Convention, N 11 zu Art. 31 VRK; VILLIGER, Articles, S. 325; ausführlich: BVGE 2010/7 E. 3.5.2 auch zum Folgenden). Ob ein teleologisches Auslegungselement einfließen kann, ist umstritten. Der Begriff des Zusammenhangs schliesslich, ist gemäss Art. 31 Abs. 2 VRK eng auszulegen (BVGE 2010/7 E. 3.5.4; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4013/2010 vom 15. Juli 2010 E. 4.6.3, je mit weiteren Literaturhinweisen).

2.2.3. Die vorbereitenden Arbeiten und die Umstände des Vertragsabschlusses sind lediglich subsidiär und können gemäss Art. 32 VRK erst herangezogen werden, um die sich unter Anwendung von Art. 31 VRK ergebende Bedeutung zu bestätigen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7789/2009 vom 21. Januar 2010 E. 3.5.2, mit weiteren Literaturhinweisen; VILLIGER, Vienna Convention, N 7 ff. zu Art. 32 VRK).

3.

3.1. Unter dem Titel "Verhältnismässigkeit" hält das BBA in Art. 10 Bst. b fest, dass die Behörde der ersuchten Vertragspartei ein Ersuchen um Zusammenarbeit ablehnen kann, wenn sich eindeutig ergibt, dass die Behörde der ersuchenden Vertragspartei die üblichen Informationsquellen nicht ausgeschöpft hat, die sie unter den gegebenen Umständen zur Erlangung der erbetenen Informationen hätte nutzen können, ohne die Erreichung des angestrebten Ergebnisses zu gefährden. Art. 10 BBA sieht also vor, dass die ersuchte Behörde ein Amtshilfeersuchen ablehnen darf, wenn der Verhältnismässigkeitsgrundsatz verletzt wird (SKVARC, a.a.O., S. 180).

3.2. In Art. 18 Abs. 2 BBA sind die Angaben aufgeführt, die das Amtshilfeersuchen enthalten muss. Das sind die folgenden: die ersuchende Behörde (Bst. a); die Massnahme, um die ersucht wird (Bst. b); den Gegenstand und Grund des Ersuchens (Bst. c); die betroffenen Rechts- und Verwaltungsvorschriften und sonstigen rechtlichen Elemente (Bst. d); möglichst genaue und umfassende Angaben zu den natürlichen oder juristischen Personen, gegen die sich die Ermittlungen richten (Bst. e) sowie eine Zusammenfassung des Sachverhalts und der bereits durchgeführten Massnahmen, ausser in Fällen des Artikels 14 (Bst. f), die hier jedoch nicht weiter interessieren. Unrichtige oder unvollständige Ersuchen können berichtigt oder ergänzt werden (Art. 18 Abs. 4 BBA).

Das Ersuchen sollte klar und logisch aufgebaut sein, zudem muss die Sachverhaltsdarstellung von den verlangten Amtshilfemassnahmen abgegrenzt sein. Eine Ergänzung des Ersuchens kann auch verlangt werden, wenn Anhaltspunkte bestehen, dass die ersuchende Behörde die eigenen Ermittlungsmöglichkeiten noch nicht ausgeschöpft hat, obwohl sie von ihnen hätte Gebrauch machen können, ohne den Ermittlungszweck zu gefährden (HERMANN KÄSTLI, in: Christine Kaddous/Monique Jametti Greiner [Hrsg.], Bilaterale Abkommen II Schweiz-EU und andere neue Abkommen [nachfolgend: Bilaterale Abkommen II], Genf 2006, S. 617; SKVARC, a.a.O., S. 182).

3.3. Art. 18 BBA verhindert u.a. das Stellen von verdachtsunabhängigen Amtshilfeersuchen, die lediglich einer Informationserhebung bzw. sogenannten "fishing expeditions" dienen (SKVARC, a.a.O., S. 181). Eine "fishing expedition" ist eine verbotene Beweisausforschung, die gemäss Schweizer Rechtsprechung sowohl im Rechts- als auch im Amtshilfeverfahren unzulässig ist. Ohne auf diese Rechtsprechung im Detail einzugehen, ist ein Amtshilfegesuch, das neben konkreten Anhaltspunkten für das Vorliegen einer amtshilfefähigen Tat auch den Namen der verdächtigen Person enthält, jedenfalls unbedenklich (vgl. statt vieler: BGE 125 II 65 E. 6a f., 127 II 142 E. 5a, 128 II 407 E. 5.2.1).

3.4. In Bezug auf die Schilderung des Sachverhalts hält BGE 128 II 407 in E. 5.2.1 Folgendes fest: Soweit die Behörden des ersuchenden Staates verpflichtet seien, den massgeblichen Sachverhalt darzulegen, könne von ihnen nicht erwartet werden, dass sie dies bereits lückenlos und völlig widerspruchsfrei tun würden. Dies wäre mit dem Sinn und Zweck der Amtshilfe nicht vereinbar, sollten doch aufgrund von Informationen und Unterlagen, die sich im ersuchten Staat befänden,

bisher im Dunkeln gebliebene Punkte erst noch geklärt werden. Die Bankenkommission, welche in jenem Verfahren um Amtshilfe ersucht worden war, habe sich nicht darüber auszusprechen, ob die im Ersuchen angeführten Tatsachen zuträfen oder nicht. Sie habe weder Tat- noch irgendwelche Schuldfragen zu prüfen und ihrerseits eine Beweiswürdigung vorzunehmen. Sie sei an die Darstellung des Sachverhalts im Ersuchen insoweit gebunden, als diese nicht wegen offensichtlicher Fehler, Lücken oder Widersprüche sofort entkräftet werden könne.

Diese Grundsätze zur Sachverhaltsermittlung hat auch das Bundesverwaltungsgericht in zahlreichen aktuellen Amtshilfeurteilen angewandt. Es gelangte dabei zum Schluss, dass es als Amtshilfegericht nur prüfe, ob die Schwelle zur berechtigten Annahme des Tatverdachts erreicht sei oder ob die sachverhaltlichen Annahmen der Vorinstanz offensichtlich fehler- oder lückenhaft bzw. widersprüchlich erscheinen würden. In der Folge obliege es dem vom Amtshilfeverfahren Betroffenen, den begründeten Tatverdacht klarerweise und entscheidend zu entkräften. Gelingt ihm dies, sei die Amtshilfe zu verweigern. Dies setze voraus, dass der vom Amtshilfeverfahren Betroffene unverzüglich und ohne Weiterungen den Urkundenbeweis erbringe, dass er zu Unrecht ins Verfahren einbezogen worden sei. Das Bundesverwaltungsgericht nehme diesbezüglich keine Untersuchungshandlungen vor (BVGE 2010/64 E. 1.4.2, mit weiteren Hinweisen; in zahlreichen Urteilen bestätigt, statt vieler: Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-2866/2011 vom 12. Dezember 2011 E. 5.2, A-6674/2010 vom 27. Oktober 2011 E. 2.1, A-6872/2010 vom 1. September 2011 E. 3.1). Für das Bundesverwaltungsgericht besteht kein Grund, von dieser Rechtsprechung abzuweichen.

3.5. Nach Art. 4 BBA kann die Zusammenarbeit abgelehnt werden, wenn die Erledigung des Ersuchens nach Auffassung der ersuchten Vertragspartei geeignet ist, die Souveränität, die Sicherheit, die öffentliche Ordnung oder andere wesentliche Interessen der ersuchten Vertragspartei zu beeinträchtigen. Der für die Schweiz geltende *ordre public* umfasst die Bestimmungen des internationalen und innerstaatlichen Rechts, welche die Schweiz als zwingend erachtet (SKVARC, a.a.O., S. 176). Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung greift der Vorbehalt des *ordre public* Platz, wenn das einheimische Rechtsgefühl durch die Anerkennung und Vollstreckung eines ausländischen Urteils in unerträglicher Weise verletzt würde, weil durch

dieses Urteil grundlegende Vorschriften der schweizerischen Rechtsordnung missachtet würden. Ein Verstoss gegen den *ordre public* kann dabei nicht nur wegen des materiellen Inhalts eines Urteils vorliegen, sondern auch wegen des Verfahrens, in welchem es zustandegekommen ist (BGE 103 Ia 531 E. 3a, 103 Ia 199 E. 3a f.). In allen bilateralen Rechtshilfeverträgen, welche die Schweiz in den vergangenen Jahren abgeschlossen hat, finden sich solche *ordre public*-Klauseln. Aus der Praxis sind jedoch kaum Fälle bekannt, in denen sich die Schweiz oder ihre Vertragsstaaten auf diese Bestimmung berufen hätten, um eine Rechtshilfemassnahme nicht gewähren zu müssen (HERMANN KÄSTLI, Betrugsbekämpfung im Rahmen der bilateralen Abkommen II mit der EU, in: Archiv für schweizerisches Abgaberecht [ASA] 74 184 E. 3.4, mit Hinweis auf weitere Abkommen mit *ordre public*-Klauseln).

3.6. Der Grundsatz der Gewährung des rechtlichen Gehörs ist in Art. 29 Abs. 2 BV festgehalten und in den Art. 26 – 33 VwVG konkretisiert. Danach haben Parteien ein Recht, in einem vor einer Verwaltungs- oder Justizbehörde geführten Verfahren sich vor Erlass eines belastenden Entscheids zur Sache zu äussern, Begehren zu stellen, Einblick in die Akten zu erhalten, erhebliche Beweise beizubringen und mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden (BGE 135 II 286 E. 5.1, 132 II 485 E. 3.2, 129 I 232 E. 3.2; BVGE 2009/36 E. 7.1; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-6872/2010 vom 1. September 2011 E. 2.1, A-6873/2010 vom 7. März 2011 E. 4.2, A-4034/2010 vom 11. Oktober 2010, teils mit Hinweisen).

4.

4.1. Der Beschwerdeführer bringt im Wesentlichen und mehrfach vor, der rechtserhebliche Sachverhalt sei unvollständig festgestellt worden. Es sei Tatsache, dass er sich beim Hauptzollamt C._____ selbst angezeigt und das gesamte Prüfungs- und Zollverfahren in diesem Umfang erst ermöglicht habe, was das ZFA München in seiner Sachverhaltsdarstellung jedoch lediglich habe "durchschimmern" lassen. Dies hätte aber in der nötigen Klarheit und Offenheit dargelegt werden müssen, damit die Zulässigkeit und Angemessenheit des Amtshilfeverfahrens, in welchem sehr stark in seine Rechte eingreifende Zwangsmassnahmen angebeht worden seien, hätte beurteilt werden können.

4.2. Vorauszuschicken ist, dass sich der Sachverhalt in der angefochtenen Endverfügung der OZD vom 14. Februar 2011 auf vier Zeilen beschränkt. Aus der Beschwerdebegründung geht aber hervor, dass sich die Beschwerde implizit auch gegen die (nicht selbständig anfechtbare) Zwischenverfügung der OZD vom 5. Juli 2010 richtet, obschon jene nicht explizit mitangefochten ist. Es ist daher im Folgenden die Rechtmässigkeit beider Verfügungen zu prüfen.

In dieser Zwischenverfügung hat die OZD bezüglich Sachverhalt zusammengefasst festgehalten, dass im Zeitraum vom 7. Januar bis 26. November 2008 Einfuhrabfertigungen durch das Zollamt Konstanz-Autobahn überprüft und Folgendes festgestellt worden sei: Die Y._____ AG, B._____ [Ort in der Schweiz], habe Zitronen- und Limettensaft an die Einzelfirma X._____ in C._____ [Ort in Deutschland] verkauft. Die Einfuhren seien über das Zollamt Konstanz-Autobahn erfolgt und durch die Firma Z._____ AG vorgenommen worden. Nach der Einfuhr seien die Waren – ohne weitere Bearbeitung – durch die Einzelfirma X._____ an die Firma W._____ AG in B._____ [Ort in der Schweiz] weiterverkauft worden. Schliesslich seien die Waren von der W._____ AG ab Standort C._____ [Ort in Deutschland] an die Endempfänger in den Niederlanden und Finnland weiterverkauft worden.

Die Firmen Y._____ AG und W._____ AG hätten ihr Geschäftsdomizil an derselben Adresse in B._____ [Ort in der Schweiz], verfolgten dieselbe Geschäftstätigkeit und würden von denselben Personen geführt, seien also eng verbunden.

Im Zuge einer Namensänderung der Einzelfirma X._____ zu X._____ GmbH habe diese am 19. Dezember 2009 die Y._____ AG orientiert, dass sie in Bezug auf diesen Warenverkehr erhebliche steuer- und zollrechtliche Risiken sehe und nicht mehr als Zwischenabnehmerin "zur zollrechtlichen Optimierung" bzw. als "Strohmann" missbraucht werden wolle. Zu diesem Zeitpunkt habe die X._____ GmbH die Geschäftsbeziehungen zur Y._____ AG abgebrochen. Seither seien der Zitronen- und Limettensaft durch die W._____ AG nach Deutschland eingeführt worden, wobei die Warenwerte regelmässig um mindestens 60 % höher gewesen seien.

Durch diese Machenschaften hätten die Beteiligten gemäss Ersuchen erwirkt, dass Einfuhrabgaben in noch unbekannter Höhe hinterzogen worden seien.

4.3. Betreffend Sachverhalt ist, wie vorstehend in E. 3.4 ausgeführt, die ersuchte Behörde an dessen Darstellung im Amtshilfeersuchen insoweit gebunden, als diese nicht wegen offensichtlicher Fehler, Lücken oder Widersprüche sofort entkräftet werden kann. Die ersuchte Behörde ist auch nicht befugt, Tat- oder Schuldfragen zu prüfen und ihrerseits eine Beweiswürdigung vorzunehmen.

Dementsprechend hat die OZD in ihrer Zwischenverfügung vom 5. Juli 2010 den vom ZFA München in seinem Amtshilfeersuchen vom 5. März 2010 dargestellten Sachverhalt grundsätzlich übernommen. Dieser in E. 4.2 geschilderte Sachverhalt ist nachvollziehbar und enthält konkrete Anhaltspunkte, dass die beteiligten Firmen und Personen durch ihre Geschäftspraktiken Zollabgaben hinterzogen haben. Die Schwelle zur berechtigten Annahme des Tatverdachts eines Delikts im Sinne von Art. 2 BBA ist damit erreicht, und der Sachverhalt erscheint weder fehler- oder lückenhaft noch widersprüchlich. Bei dieser Sachlage obliegt es dem Beschwerdeführer, den begründeten Tatverdacht mittels Urkunden klarerweise und entscheidend zu entkräften.

4.4.

4.4.1. Der Beschwerdeführer macht zusammengefasst geltend, er habe sich seit Anbeginn der Zollprüfung kooperativ gezeigt und habe den zuständigen Prüfbehörden die eingeforderten Angaben und Unterlagen bereitwillig zukommen lassen. Mit den Schreiben vom 27. und 28. August 2009 habe er dem zuständigen Zollprüfer den gesamten rechts- und prüfrelevanten Sachverhalt im Detail dargelegt und eine eigentliche Selbstanzeige gemacht. Die Machenschaften der schweizerischen Drahtzieherfirmen Y._____ AG und W._____ AG habe er schonungslos offengelegt. Von diesen sei er über die Zulässigkeit und Regelkonformität des aufgezogenen Geschäftsmodells "eingelullt", als Tatwerkzeug vorgeschoben und benutzt worden, ohne sich etwas zuschulden kommen zu lassen. Er habe sich auch nie gegen eine Prüfung aller relevanten Geschäftsunterlagen in den Räumlichkeiten seiner Unternehmung gewehrt; vielmehr habe er dem Zollprüfer ein konkretes Datum genannt, an welchem die Prüfung hätte stattfinden können. Er habe deshalb die ordentliche Kontaktaufnahme durch das deutsche Zollfahndungsamt erwartet. Stattdessen seien in einer

Blitzaktion aufgrund des Amtshilfeersuchens Geschäftsakten beschlagnahmt worden, in deren Besitz das ersuchende ZFA München bereits gewesen sei oder unschwer – auch ohne Amtshilfeersuchen – hätte gelangen können. Das ZFA München habe den rechtsrelevanten Sachverhalt und seine Kooperationsbereitschaft bewusst nicht vollumfänglich dargelegt, um möglichst viele Informationen zu erhalten.

4.4.2. Die OZD entgegnet diesen Ausführungen im Wesentlichen, dass die Zollprüfung aufgrund von Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit Einfuhrabfertigungen abgebrochen worden sei. Eine Selbstanzeige des Beschwerdeführers scheine daher fraglich. Erst danach sei der vom Beschwerdeführer zitierte Schriftverkehr erfolgt. In der Folge sei ein Steuerstrafverfahren eröffnet worden. Im Zuge einer Strafuntersuchung liege es in der Natur der Sache, den Tatbestand umfassend, vollständig und unter Einsatz der für diesen Zweck gesetzlich vorgesehenen Zwangsmassnahmen festzustellen und sämtliche fallrelevanten Akten und sonstige Beweismittel zu erlangen. Deshalb sei die Durchführung verschiedener Amtshilfemassnahmen angebeht worden. Aus untersuchungstaktischen Gründen sei es naheliegend gewesen, dass die Durchsuchungsmassnahmen zeitgleich hätten erfolgen müssen. Aus dem Ersuchen gehe hervor, dass die bis zu diesem Zeitpunkt möglichen, eigenen Ermittlungen ausgeschöpft worden seien. Der Feststellung des Beschwerdeführers, wonach er der ersuchenden Behörde bereits "sämtliche und noch darüber hinausgehende Unterlagen" zur Verfügung gestellt habe, könne nicht gefolgt werden, seien doch anlässlich der Hausdurchsuchung noch umfangreiche, fallbezogene Akten festgestellt und erhoben worden. Der Sachverhalt und die bereits durchgeführten Ermittlungen seien im Ersuchen umfassend dargelegt und die ersuchte Behörde keineswegs "in die Irre" geführt worden.

4.4.3. In den vom Beschwerdeführer eingereichten Schreiben vom 27. und 28. August 2009 bestätigt er selbst, er habe aufgrund der anhaltenden Wirtschafts- und Zollaussenprüfungen langsam gezweifelt, ob nicht "verborgene Risiken oder unklare Sachverhalte" vorlägen. Er habe das Geschäftsmodell durch den Anwalt R._____ zollrechtlich prüfen lassen. Dieser Anwalt habe ihm geraten, sich mit den Verantwortlichen der Y._____ AG und der W._____ AG in Verbindung zu setzen, um eine Selbstanzeige in Erwägung zu ziehen. Anlässlich einer Sitzung seien alle Betroffenen davon ausgegangen, dass rechtlich alles in Ordnung sei und den Beteiligten damit kein strafrechtlicher Vorwurf gemacht werden könne. Eine Selbstanzeige sei

dementsprechend verworfen worden. Dennoch habe er sich entschieden, die Geschäftstätigkeiten in dieser Angelegenheit per sofort einzustellen.

Diese Ausführungen zeigen deutlich, dass der Beschwerdeführer selbst einen Verdacht für das Vorliegen einer strafbaren Handlung ("rechtswidrige Handlungen, die die finanziellen Interessen der Vertragsparteien beeinträchtigen", vgl. Art. 2 Bst. a BBA) hegte und gar eine Selbstanzeige in Erwägung zog. In seiner Beschwerdeschrift hält er sogar dafür, die Schreiben vom 27. und 28. August 2009 seien "eine eigentliche Selbstanzeige". Ob die genannten Schreiben als Selbstanzeige zu qualifizieren wären, ist – zumindest vorliegend – irrelevant. Jedenfalls gelingt es dem Beschwerdeführer mit diesen Schreiben nicht, den Tatverdacht zu entkräften, und schon gar nicht klar und entscheidend. Auch seine Argumentation, er sei als "Tatwerkzeug vorgeschoben und benutzt" worden, ohne sich etwas zuschulden kommen zu lassen, hilft nicht weiter, da die Schuldfrage im Amtshilfeverfahren gerade nicht geprüft wird (vgl. E. 3.4).

Weiter reicht der Beschwerdeführer eine rechtliche Stellungnahme des Anwalts R._____ vom 15. September 2009 ein. Darin gelangte dieser zum Schluss, dass durch die X._____ GmbH zwar der objektive Tatbestand der einschlägigen Strafnorm betreffend Verkürzung von Einfuhrabgaben erfüllt sei; subjektiv sei aber vorsätzliches Handeln gefordert, das nicht gegeben sei. Der Beschwerdeführer habe weder von der Verkürzung der Zollabgaben durch Anmeldung unrichtiger Transaktionswerte gewusst noch sei es ihm auf eine Verkürzung angekommen. Stattdessen habe er gutgläubig gehandelt.

Auch mit dieser Stellungnahme kann der Beschwerdeführer den begründeten Tatverdacht nicht entkräften, geschweige denn klarerweise und entscheidend. Vielmehr geht daraus gar hervor, dass er eine einschlägige Strafnorm betreffend Verkürzung von Abgaben in objektiver Hinsicht erfüllt habe. Da das Amtshilfegericht weder Tat- noch Schuldfragen zu prüfen hat (vgl. E. 3.4), ist nicht weiter darauf einzugehen, wieweit dieser Tatbestand tatsächlich erfüllt ist. Offensichtlich ist diese Stellungnahme aber nicht geeignet, um den vorhandenen Tatverdacht zu entkräften.

Auch die weiteren im Recht liegenden Dokumente, die von den beteiligten Behörden verfasst worden sind, vermögen den Tatverdacht nicht klarerweise und entscheidend zu entkräften.

5.

5.1. Der Beschwerdeführer rügt weiter, die angefochtene Verfügung verletze Art. 10 BBA und das Prinzip der Verhältnismässigkeit. Zunächst macht er auch unter diesem Titel geltend, der Sachverhalt sei ganz bewusst nicht vollständig dargelegt worden, was rechtsmissbräuchlich erscheine und nicht belohnt werden dürfe. Zudem sei Bst. b von Art. 10 BBA verletzt, da das um Amtshilfe ersuchende ZFA München die ihm effektiv zur Verfügung stehenden Informationsquellen, nämlich insbesondere ihn, den Beschwerdeführer selbst, als primäre und wichtigste Informationsquelle, nicht ausgeschöpft habe. Er habe das Ermittlungsverfahren in diesem Umfang erst durch seine "Selbstanzeige" richtig ins Rollen gebracht. Er habe nichts zu verbergen gehabt und sei – wie er dies mehrfach gegenüber den deutschen Prüfungsbehörden gezeigt, und es sie habe wissen lassen – willens und bereit gewesen, diese nach Kräften zu unterstützen. Das ZFA München hätte sich in jedem Fall zunächst an ihn halten müssen und können. Aufgrund seiner "Selbstanzeige" sei klar gewesen, dass er keinerlei Interessen gehabt habe, das Prüfungsergebnis zu gefährden, vielmehr sei ihm an der Aufdeckung des von den Firmen Y._____ AG und W._____ AG ausgedachten Geschäftsmodells gelegen. Durch den Hinweis auf ein 'ausweislich vom Beschwerdeführer vorgelegtes Schriftstück' im Amtshilfeersuchen vom 5. März 2010 hätte die OZD erkennen können, dass er – der Beschwerdeführer – kooperiere und hätte daher das Ersuchen nicht unbesehen bewilligen dürfen. Die OZD habe durch den Erlass der Endverfügung gegen den in Art. 10 Bst. b BBA festgeschriebenen Grundsatz der Verhältnismässigkeit verstossen und überdies das ihr eingeräumte Ermessen überschritten.

5.2. Mit im Ergebnis gleichen Argumenten moniert der Beschwerdeführer auch eine Verletzung von Art. 18 BBA. Die OZD hätte bei einer vollständigen Sachverhaltszusammenfassung unschwer erkannt und erkennen können, dass die ersuchende Behörde noch nicht alle eigenen ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung ausgenutzt habe. Die OZD hätte das Amtshilfeersuchen unter Hinweis auf Art. 18 und 10 BBA ablehnen müssen.

5.3. Auf die erneut vorgebrachten Rügen, der Sachverhalt sei (bewusst) unvollständig zusammengefasst worden, ist hier nicht mehr weiter einzugehen, da die Sachverhaltsdarstellung, wie unter E. 4 ausgeführt, nicht zu beanstanden ist. Dementsprechend hat sich das Gericht auch mit dem Vorwurf, die ersuchende Behörde habe sich aufgrund der

lückenhaften Sachverhaltsdarstellung rechtsmissbräuchlich verhalten, nicht weiter auseinanderzusetzen.

5.4. Gemäss Art. 10 Bst. b BBA kann die Behörde der ersuchten Vertragspartei ein Ersuchen um Zusammenarbeit ablehnen, wenn sich eindeutig ergibt, dass die Behörde der ersuchenden Vertragspartei die üblichen Informationsquellen nicht ausgeschöpft hat, die sie unter den gegebenen Umständen zur Erlangung der erbetenen Informationen hätte nutzen können, ohne die Erreichung des angestrebten Ergebnisses zu gefährden (oben E. 3.1). Um überprüfen zu können, ob dieser Artikel verletzt worden ist, ist er auszulegen. Bei der Auslegung ist zunächst vom Wortlaut auszugehen (vgl. E. 2.2.1). Hierbei fällt als erstes auf, dass die ersuchte Behörde ein Ersuchen um Zusammenarbeit (unter gewissen Voraussetzungen) ablehnen *kann* und eben nicht muss. Dies scheint der Beschwerdeführer zu verkennen, wenn er – ohne weitere Erklärungen, weshalb das Wort "kann" anders auszulegen wäre – wiederholt behauptet, die OZD hätte das Ersuchen um Zusammenarbeit ablehnen *müssen* bzw. hätte es *nicht* bewilligen *dürfen*. Nach dem gewöhnlichen Wortlaut hat das Subjekt bei einer "Kann-Regelung" einen gewissen Ermessensspielraum im Sinne eines Entschliessungsermessens, der bei einer "Muss-Vorschrift" nicht gegeben wäre. Auch in der Botschaft vom 1. Oktober 2004 zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, einschliesslich der Erlasse zur Umsetzung der Abkommen ("Bilaterale II", [BBl 2004 5965 ff.; nachfolgend: Botschaft]), welche im Sinne von Art. 32 VRK beigezogen werden kann (vgl. E. 2.2.3), finden sich keine Hinweise, dass der Begriff "kann" als "muss" auszulegen wäre (Botschaft, BBl 2004 6190). Hier ist die Auslegung also bereits aufgrund des Wortlautes klar. Überdies ergibt auch die Auslegung gemäss Ziel und Zweck des Vertrags (vgl. E. 2.2.2) kein anderes Ergebnis. Aus der Präambel geht insbesondere die Absicht der Vertragsparteien hervor, den Betrug und sonstige rechtswidrige Handlungen, welche ihre finanziellen Interessen beeinträchtigen, wirksam zu bekämpfen sowie die Amtshilfe in diesen Bereichen zu verstärken. Eine Pflicht der ersuchten Vertragspartei, ein Amtshilfeersuchen unter den Voraussetzungen von Art. 10 BBA ablehnen zu müssen, würde diesem Bestreben zuwiderlaufen. Vielmehr will diese Bestimmung eine Überlastung der Behörde verhindern.

5.5. Die OZD hat Art. 10 Bst. b BBA also nicht verletzt, da es selbst bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen aufgrund der "Kann-Regelung" in ihrem Ermessen liegt, das Ersuchen um Zusammenarbeit trotzdem

anzunehmen. Es ist auch nicht ersichtlich, dass die OZD ihr Ermessen überschritten hätte. Um überhaupt in einer Situation zu sein, in welcher dieses Ermessen ausgeübt werden könnte, müsste des Weiteren die in Bst. b der Bestimmung genannte Voraussetzung – dass die ersuchende Behörde die üblichen Informationsquellen nicht ausgeschöpft hat, die sie unter den gegebenen Umständen zur Erlangung der erbetenen Informationen hätte nutzen können, ohne die Erreichung des angestrebten Ergebnisses zu gefährden – *eindeutig* gegeben sein. Vorliegend ist bereits fraglich, ob eine weitere Befragung des Beschwerdeführers überhaupt unter die "üblichen Informationsquellen", die auszuschöpfen sind, zu subsumieren wäre. Zudem wäre eine solche Befragung durch die deutschen Behörden am Schweizer Wohnsitz des Beschwerdeführers gar nicht möglich gewesen. Die Informationsquellen sind also – wenn überhaupt – nicht *eindeutig* nicht ausgeschöpft worden. Weiter ist nicht ausgeschlossen, dass allfällige weitere Befragungen etc. – ohne koordiniertes Vorgehen – zu einer Gefährdung des Ermittlungsergebnisses geführt hätten, weil vorliegend mehrere Tatverdächtige beteiligt sind (Beschwerdeführer, Y. _____ AG, W. _____ AG), die Geschäftspraktiken eine gewisse Komplexität aufweisen und eine erhebliche Deliktssumme im Raum steht (€ 474'000.--). Die geforderte Eindeutigkeit ist also nicht gegeben.

5.6. Was die geltend gemachte Verletzung von Art. 18 BBA betrifft, ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführer die Vollständigkeit und Richtigkeit des Amtshilfeersuchens wiederum nur in Bezug auf den Sachverhalt bemängelt. Die übrigen erforderlichen Angaben (vgl. E. 3.2) sind unbestrittenermassen im Amtshilfeersuchen aufgeführt. Wie in E. 4 erörtert, hat das Bundesverwaltungsgericht die Darstellung des Sachverhalts nicht beanstandet, weshalb das Ersuchen weder unrichtig noch unvollständig ist.

Gemäss KÄSTLI soll unter dem Titel von Art. 18 BBA eine Ergänzung des Ersuchens auch verlangt werden können, wenn Anhaltspunkte bestehen, dass die ersuchende Behörde die eigenen Ermittlungsmöglichkeiten noch nicht ausgeschöpft hat, obwohl sie von ihnen hätte Gebrauch machen können, ohne den Ermittlungszweck zu gefährden (KÄSTLI, Bilaterale Abkommen II, S. 617; vgl. E. 3.2;), worauf sich der Beschwerdeführer beruft. Ob dies unter Berufung auf eine Verletzung von Art. 18 BBA geltend gemacht werden könnte, oder ob die Problematik im Zusammenhang mit den auszuschöpfenden Ermittlungsmitteln in Art. 10 Bst. b BBA abschliessend geregelt ist, kann vorliegend offenbleiben, da

das Bundesverwaltungsgericht jedenfalls eine Verletzung des letztgenannten Artikels verneint hat (E. 5.4 f.).

6.

6.1. Der Beschwerdeführer erklärt weiter, die formellen und inhaltlichen Voraussetzungen von Art. 18 BBA verhinderten das Stellen von Amtshilfeersuchen, welche primär einer Informationserhebung bzw. einer sogenannten "fishing expedition" dienten. Wiederum weist er darauf hin, dass die ersuchende Behörde den rechtserheblichen Sachverhalt im Amtshilfeersuchen bewusst unvollständig zusammengefasst habe.

Mit dem Hinweis auf Art. 49 Bst. c VwVG rügt der Beschwerdeführer schliesslich, die angefochtene Verfügung sei unangemessen, weil das Amtshilfeersuchen des ZFA München als Vorwand für eine unzulässige Beweisausforschung ("fishing expedition") erscheine. Erneut erklärt er, das ZFA München habe "unbestreitbar" nicht sämtliche ihm zur Verfügung stehenden Informationsmöglichkeiten ausgeschöpft und stattdessen bewusst nur eine unvollständige Sachverhaltszusammenfassung in sein Amtshilfeersuchen aufgenommen. Damit bringe die ersuchende Behörde "unmissverständlich" zum Ausdruck, dass es ihr allein um die Beibringung möglichst vieler Informationen, Unterlagen und Geschäftsdokumente gegangen sei, ungeachtet des zeitlichen oder rechtserheblichen Zusammenhangs. Dies habe sich nicht zuletzt dadurch gezeigt, dass das ZFA München das Amtshilfeersuchen zunächst auf einen unzulässigen Zeitraum (vor Inkrafttreten des BBA) habe ausdehnen wollen. Dagegen habe er sich jedoch erfolgreich gewehrt.

6.2. Auch hier rügt der Beschwerdeführer wiederum lediglich die Sachverhaltsdarstellung und will damit eine unzulässige Beweisausforschung ("fishing expedition") begründen. Wie bereits in E. 3.3 angetönt, liegt hier offensichtlich keine "fishing expedition" vor. Das Amtshilfeersuchen zeigt nicht nur genügend konkrete Anhaltspunkte für den Verdacht einer Straftat auf, sondern nennt auch Name und die Adresse desjenigen, für den um Amtshilfe ersucht wird.

7.

7.1. Der Beschwerdeführer bringt zudem vor, Art. 4 BBA sei verletzt worden und erklärt erneut, die ersuchende Behörde habe wesentliche Sachverhaltselemente unterdrückt. Ihr sei vorzuwerfen, dass sie ohne "wenn und aber" auf Vorsatz von ihm geschlossen habe. Er habe

erwarten dürfen, dass im Rahmen der Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien, insbesondere auch in Wahrung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör und auf ein faires Verfahren, in welchem nicht nur belastende, sondern auch entlastende Momente berücksichtigt würden, die ersuchende Behörde zunächst die ihr zustehenden Informationsmittel ausschöpfe und die ersuchte Behörde offen und umfassend informiere. Das Verhalten der ersuchenden Behörde erscheine krass rechtsmissbräuchlich, weil in Verletzung seines rechtlichen Gehörs sowie darauf ausgelegt, die ersuchte Behörde in die Irre zu führen. Darin sei eine Verletzung rechtsstaatlicher Prinzipien und eine Verletzung der Souveränität der OZD zu betrachten. Die angefochtene Verfügung verstosse damit gegen den durch Art. 4 BBA geschützten *ordre public*. Durch diesen Artikel solle vermieden werden, dass die Schweiz durch die Leistung von Amtshilfe die Durchführung von ausländischen Verfahren unterstütze, in welchen den verfolgten Personen die ihnen in einem demokratischen Rechtsstaat zustehenden und insbesondere durch die Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101) umschriebenen Minimalgarantien, wozu auch das Recht auf rechtliches Gehör und ein faires Verfahren gehörten, nicht gewährt würden.

7.2. Der Beschwerdeführer beruft sich auch in diesem Zusammenhang wiederum nur darauf, der Sachverhalt sei ungenügend festgestellt worden. Wodurch die beteiligten Behörden das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers verletzt haben sollten, ist weder nachvollziehbar dargetan noch ersichtlich. Die Endverfügung, gegen die er sich in diesem Verfahren wendet, ist ausreichend begründet. Ebenso wurde ihm Einsicht in die Akten gewährt und kann er sich zum Verfahren äussern. Dass die Behörden bewusst sowohl belastenden als auch entlastenden Elementen nachzugehen hätten, betrifft erst ein allfälliges Strafverfahren, wird doch im Amtshilfeverfahren gerade nicht über die Schuldfrage entschieden (vgl. E. 3.4). Ebenso ist nicht ersichtlich, dass dem Beschwerdeführer kein faires Verfahren gewährt wurde bzw. wird. Auch sonst liegt hier kein Fall für eine *ordre public*-Verletzung vor, von welcher Bestimmung der Beschwerdeführer selbst sagt, sie sei lediglich ein Notventil. Dementsprechend hat sie auch nur zur Anwendung zu gelangen, wenn das schweizerische Rechtsgefühl in unerträglicher Weise verletzt würde; hier liegt jedoch keine Verletzung vor und schon gar nicht eine offensichtliche.

8.

Die Beschwerde ist somit im Hauptantrag abzuweisen. Dementsprechend erübrigt es sich, auf das Begehren, die beschlagnahmten Akten seien dem Beschwerdeführer herauszugeben, weiter einzugehen. Bei dieser Sachlage kann daher offenbleiben, ob eine solche Herausgabe zum jetzigen Zeitpunkt überhaupt noch verlangt werden könnte, nachdem die Beschlagnahmungsverfügung vom 27. August 2010 nicht angefochten worden war.

9.

Ausgangsgemäss hat der unterliegende Beschwerdeführer die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese sind auf Fr. 12'500.-- festzulegen (Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) und mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen. Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG e contrario und Art. 7 Abs. 1 VGKE e contrario sowie Art. 7 Abs. 3 VGKE).

10.

Dieser Entscheid kann nicht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht weitergezogen werden (Art. 83 Bst. h des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [BGG, SR 173.110]; vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 1C_125/2011 vom 11. Mai 2011 E. 1.2).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 12'500.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. ...; Einschreiben)

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Salome Zimmermann

Ursula Spörri

Versand: