Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-2391/2008
{T 0/2}

Urteil vom 22. März 2010

Besetzung

Richter Markus Metz (Vorsitz),
Richterin Salome Zimmermann, Richter Pascal Mollard,
Gerichtsschreiber Lino Etter.

Parteien

X._____AG, ...
Beschwerdeführerin,

gegen

Oberzolldirektion (OZD),
Sektion Zollbefreiung und Transite, Monbijoustrasse 40,
3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Wiedererwägung einer Veranlagungsverfügung;
Zollansatz; Übergangsrecht.

Sachverhalt:

A.
Mit Veranlagungsverfügung vom 17. August 2007 (Nr. ...) wurde eine Sendung ägyptischer Bruchreis, importiert durch die X._____AG, definitiv zur Einfuhr veranlagt.

B.
Am 17. Januar 2008 stellte die X._____AG ein Wiedererwägungsgesuch, auf welches die Oberzolldirektion (OZD) mit Verfügung vom 27. Februar 2008 nicht eintrat, da das Instrument der Wiedererwägung weder im Zollrecht vorgesehen sei, noch eine entsprechende zollrechtliche Verwaltungspraxis bestehe.

C.
Die X._____AG (im Folgenden: Beschwerdeführerin) beantragt mit Beschwerde vom 14. April 2008 an das Bundesverwaltungsgericht, den Entscheid der OZD vom 27. Februar 2008 aufzuheben und die Vorinstanz zu verpflichten, auf das Wiedererwägungsgesuch einzutreten. Des Weiteren werden unter Kosten- und Entschädigungsfolge drei Eventualanträge gestellt, welche gleichsam materiell die Aufhebung der vorgenannten Verfügung beinhalten.

D.
Die OZD beantragt mit Vernehmlassung vom 25. Juni 2008 die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

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); als anfechtbare Verfügungen gelten auch Beschwerdeentscheide der Departemente und der ihnen unterstellten oder administrativ zugeordneten Dienststellen der Bundesverwaltung (Art. 5 Abs. 2 VwVG i.V.m. Art. 33 Bst. d VGG). Der angefochtene Entscheid der OZD vom 27. Februar 2008 ist damit als eine beim Bundesverwaltungsgericht anzufechtende Verfügung zu qualifizieren.

Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten. Das vorliegende Verfahren untersteht dem Zollgesetz vom 18. März 2005 (ZG, SR 631.0) sowie der dazugehörigen Verordnung vom 1. November 2006 (ZV, SR 631.01). Für das Beschwerdeverfahren findet aufgrund des Verweises in Art. 116 Abs. 4 ZG grundsätzlich die allgemeine Verfahrensordnung für die Verwaltungsrechtspflege des Bundes Anwendung (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1791/2009 vom 28. September 2009 E. 2.2.2).

2.

2.1

Mit einem Wiedererwägungsgesuch wird eine Verwaltungsbehörde ersucht, eine von ihr erlassene, formell rechtskräftige Anordnung nochmals zu überprüfen und sie entweder aufzuheben oder durch eine für den Gesuchsteller günstigere zu ersetzen. Im Gegensatz zur Revision ist das Gesuch grundsätzlich ein formloser Rechtsbehelf und es besteht in der Regel kein Anspruch, dass die Behörde darauf eintritt. Das Wiedererwägungsgesuch ist damit auch an keine Formen und Fristen gebunden; es erlaubt grundsätzlich die Rüge sämtlicher Mängel einer erstinstanzlichen Verfügung (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-8637/2007 vom 9. Juli 2008 E. 2.3).

2.2 Das Gesuch auf Wiedererwägung einer formell rechtskräftigen Verfügung ist im VwVG nicht allgemein geregelt (ANDREA PFLEIDERER, in Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/Basel/Genf 2009, Rz. 29 zu Art. 58); Art. 58 VwVG bezieht sich auf die Rücknahme einer angefochtenen, noch nicht rechtskräftigen Verfügung und deren Ersetzung durch eine neue Verfügung während eines hängigen Beschwerdeverfahrens (PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 31 Rz. 22). Die spezialgesetzlichen – und dem VwVG regelmässig vorgehenden – zollrechtlichen Bestimmungen enthalten jedoch ihrerseits Regelungen, welche die Rechtsbeständigkeit von Verfügungen relativieren. Im Zuge der Revision des Zollrechts wurden die Bestimmungen von Art. 125 und Art. 126 des Zollgesetzes vom 1. Oktober 1925 (aZG, AS 42 287 und BS 6 465) durch Art. 85 ZG ersetzt. Diese Neuregelung, wonach die Zollverwaltung unter der Voraussetzung, dass sie sich während der Veranlagung in einem Irrtum befand, im Interesse des Fiskus über eine erleichterte Korrekturmöglichkeit verfügt, enthält kein Art. 126 aZG entsprechendes Korrelat mehr für den Zollschuldner. Diese Lö-

sung wurde jedoch vom historischen Gesetzgeber angesichts der neu eingeführten Korrekturmöglichkeiten nach Art. 34 ZG als gerechtfertigt angesehen (Botschaft vom 15. Dezember 2003 über ein neues Zollgesetz, BBl 2004 652; kritisch hiezu MICHAEL BEUSCH, in Martin Kocher/Diego Clavadetscher [Hrsg.], Kommentar zum Zollgesetz, Bern 2009, Rz. 14 ff. zu Art. 85). Gemäss Art. 34 Abs. 3 ZG kann die anmeldepflichtige Person innerhalb von 30 Tagen ab dem Zeitpunkt, in dem die Waren den Gewahrsam der Zollverwaltung verlassen haben, um eine Änderung der Veranlagung nachsuchen (zum Ganzen: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1791/2009 vom 28. September 2009 E. 3.3.1).

2.3 Die Rechtsprechung leitet unabhängig von der gesetzlichen Regelung direkt aus Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) einen Anspruch auf Eintreten auf ein Wiedererwägungsgesuch ab in Fällen, in denen sich die Umstände seit dem ersten Entscheid wesentlich geändert haben oder wenn der Gesuchsteller erhebliche Tatsachen oder Beweismittel namhaft macht, die im früheren Verfahren nicht bekannt waren oder die schon damals geltend zu machen für ihn unmöglich war oder keine Veranlassung bestand (BGE 120 Ib 42 E. 2b, BGE 113 Ia 146 E. 3a; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1791/2009 vom 28. September 2009 E. 3.3.2 und A-8637/2007 vom 9. Juli 2008 E. 2.3). Die erste der beiden Voraussetzungen betrifft die nachträgliche Fehlerhaftigkeit einer Verfügung. Bei der zweiten Voraussetzung geht es um einen ursprünglichen Fehler der Verfügung; in diesem Fall hätte ein ordentliches Rechtsmittel eingelegt werden können und grundsätzlich müssen. Ein wiedererwägungsweises Öffnen einer Verfügung wegen unrichtiger Rechtsanwendung ist dementsprechend in der allgemeinen Verwaltungsrechtspflege nur höchst selten möglich. Als Ausnahme wird in der Lehre die sich über längere Zeitspanne auswirkende Dauerverfügung genannt, welche das öffentliche Interesse an der Verwirklichung des objektiven Rechts fortdauernd stark tangiert (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.o.O., § 31 Rz. 41). Des Weiteren könnte allenfalls bei schwerwiegenden materiellen Fehlern dann ausnahmsweise von einer Verfügung abgewichen werden, wenn sie zu einem stossenden und dem Gerechtigkeitsgefühl zuwiderlaufenden Ergebnis führen würde (BGE 98 Ia 568 E. 5b).

2.4 Vorbehalten bleiben "revisionsähnliche" Gründe (MARTIN KOCHER, in Kocher/Clavadetscher, Zollgesetz, Bern 2009, Rz. 92 zu Art. 116). In

Analogie zu Art. 66 VwVG kann die Behörde ihren Entscheid somit bei schwerer Verletzung von Verfahrensvorschriften und bei Erscheinen neuer erheblicher Tatsachen oder Beweismittel in Wiedererwägung ziehen. Während nämlich Urteile von Zivilgerichten mit Eintritt der formellen Rechtskraft stets auch in materielle Rechtskraft erwachsen, können Verwaltungsverfügungen grundsätzlich nicht unumstösslich sein und werden nicht materiell rechtskräftig (Entscheid der Eidgenössischen Personalrekurskommission vom 14. Juni 2005, veröffentlicht in Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 69.124 E. 4a mit Hinweisen).

2.5 Das Wiedererwägungsgesuch kann jedoch nicht dazu dienen, im ersten Verfahren versäumte oder unterlassene Mitwirkungspflichten gleichsam zu heilen und Tatsachen vorzubringen, die die Partei seinerzeit ins Verfahren einzubringen Anlass gehabt hätte (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2D_45/2008 vom 8. Mai 2008 E. 2.1.2 mit Hinweisen).

3.

3.1 Im vorliegenden Fall ist unbestritten, dass die Verfügung vom 17. August 2007 unangefochten in Rechtskraft erwuchs und die Berichtigungsfrist gemäss Art. 34 Abs. 3 ZG nicht eingehalten wurde. Mit Schreiben vom 17. Januar 2008 beantragte die Beschwerdeführerin die Wiedererwägung, wobei keine Verletzung von Verfahrensvorschriften gerügt wurde (abgesehen von der verfassungsmässigen Grundlage für die Wiedererwägung als solche). Die Beschwerdeführerin präsentiert des Weiteren keine neuen, d.h. seit Veranlagungsverfügung erkannten oder ergangenen Tatsachen bzw. Beweismittel. Bei der Veranlagungsverfügung vom 17. August 2007 handelt es sich weder um eine Dauerverfügung noch ist das öffentliche Interesse wesentlich tangiert durch eine angeblich übermässige Zollzahlung. Ganz allgemein führt die Beschwerdeführerin zwar rechtstheoretisch die Grundlagen bzw. die Voraussetzungen für ein Zurückkommen auf eine rechtskräftige Verfügung aus; sie nennt jedoch keine verfahrensrechtlichen Gründe, auf ihr Gesuch einzutreten, sondern bringt sogleich materielle Änderungsgründe an.

3.2 Somit bleibt einzig die summarische Prüfung, ob die Beschwerdeführerin von einer mit schwerwiegenden materiellen Fehlern belasteten Verfügung auf eine dem Gerechtigkeitsgefühl zuwiderlaufende Weise betroffen ist (vgl. oben E. 2.2 am Ende). Gerügt wird in dieser Hinsicht einerseits eine Verletzung des Rückwirkungsverbots dadurch,

dass zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses am 26. bzw. 27. Februar 2007 (über die Lieferung von Bruchreis) die Änderung der Rechtslage per 1. August 2007 (Zolltarifänderung) nicht vorhersehbar war. Deshalb sei bei der Einfuhr eine unerwartet hohe Zollveranlagung erfolgt. Anderseits liege eine Ungleichbehandlung durch den Gesetzgeber gegenüber Zuckerimporteuren vor, welche bei Ausführung von Lieferverträgen vor Tarifänderung eine Rückerstattung fordern könnten (vgl. Art. 2 der Verordnung zur vorübergehenden Aussetzung von Zollpräferenzen für Zucker vom 4. Juli 2007 [AS 2007 3531]).

3.2.1 Unter Rückwirkung wird die Anwendung neuen Rechts auf Sachverhalte, die sich noch unter altem Recht zugetragen haben, verstanden (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 24 Rz. 21). Die Zollschuld entsteht grundsätzlich bei Annahme der Zollanmeldung bzw. bei Verbringen der Waren über die Zollgrenze (Art. 69 ZG). Die Änderung vom 4. Juli 2007 des Anhangs 1 der Verordnung vom 16. März 2007 über die Präferenz-Zollansätze zugunsten der Entwicklungsländer (Zollpräferenzenverordnung, SR 632.911) wurde in der Amtlichen Sammlung am 24. Juli 2007 publiziert (AS 2007 3529) und per 1. August 2007 in Kraft gesetzt. Vorliegend wurde unstrittig der zum Zeitpunkt der Einfuhr (13. August 2007) gültige Tarif angewandt. Es liegt folglich keine Rückwirkung vor.

3.2.2 Zur Rüge der angeblichen Nichtvoraussehbarkeit der Änderung der Rechtslage gilt es folgendes festzustellen: Um eine schnelle Anpassung an politische oder wirtschaftliche Gegebenheiten zu ermöglichen, wurde mit Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 des Bundesgesetzes vom 9. Oktober 1981 über die Gewährung von Zollpräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer (Zollpräferenzengesetz, SR 632.91) dem Bundesrat die (vorläufige) Zuständigkeit zur Bestimmung der mit Zollpräferenzen begünstigten Waren und Länder mit periodischer Überprüfungspflicht auferlegt. Die Bundesversammlung beschliesst erst nach Erstattung des jährlichen Berichts des Bundesrates über die Weiterführung der Massnahme (Art. 4 Zollpräferenzengesetz). Grundsätzlich gilt im Sinn der Rechtstaatlichkeit die sofortige und ungeteilte Inkraftsetzung neuer Erlasse als Normalfall (BGE 122 V 405 E. 3b/bb). Insbesondere im Zollrecht dient eine zügige Inkraftsetzung von Zollerhöhungen auch fiskalischen Interessen, da bei längerer Dauer zwischen Publikation und Inkraftsetzen der bezweckte Zollertrag aufgrund kurzfristiger Einfuhren für Hamsterkäufe längere Zeit ausbleiben könnte (BGE 114 Ib 17 E. 4a). Die vorliegend strittige, relativ kurzfristi-

ge Inkraftsetzung des neuen Rechts ist nicht auf unübliche, geschweige denn gar dem Gerechtigkeitsgefühl zuwiderlaufende Weise geschehen. Im Übrigen ist auch keine Verletzung des Vertrauensschutzes im Sinn eines wohlerworbenen Rechts oder eines von der zuständigen Behörde individuell zugesicherten Weiterbestands des alten Rechts ersichtlich. Zusammenfassend muss eine Änderung der Zollrechtslage als wirtschaftliches Risiko der Beschwerdeführerin erachtet werden, insbesondere hinsichtlich der Geltendmachung von Begünstigungen wie Zollpräferenzen.

3.2.3 Ein Erlass verletzt den Grundsatz der Rechtsgleichheit und damit Art. 8 BV, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen (BGE 114 Ia 1 E. 3). Die Verordnung zur vorübergehenden Aussetzung von Zollpräferenzen für Zucker wurde im Zuge der starken Preisfluktuation auf dem weltweiten Zuckermarkt zum Schutz des inländischen Zuckerpreises beschlossen (vgl. Medienbericht des Staatssekretariats für Wirtschaft [SECO] vom 4. Juli 2007, online auf der Website des SECO > Dokumentation > Medieninformation > Medienmitteilungen 2007 > Stabilisierung des inländischen Zuckerpreises, besucht am 11. März 2010). Diese in ihrer Art und Dauer (gültig zwischen dem 1. September 2007 und dem 1. Juni 2008) spezielle Verordnung zum Zucker bzw. zur Zollrückerstattung bei Ausführung älterer Lieferverträge kann nicht ohne weiteres als Vergleichsbasis für andere Importprodukte herangezogen werden.

Der Gesetzgeber behandelte die Importeure nach Aufhebung von Präferenz-Zollansätzen nicht ohne Grund ungleich: einerseits handelte es sich um unterschiedliche Rohstoffe, anderseits lag jeweils eine andere wirtschaftliche Situation in der konkreten Branche vor. Die Bruchreisimporteurinnen waren lediglich davon betroffen, dass sechs afrikanische Staaten im Rahmen einer periodischen Überprüfung der Eignung als zollpräferenziertes Herkunftsland – ohne Fokussierung auf die Ware Reis – nicht mehr als Entwicklungsländer angesehen wurden. Derartige (gewöhnliche) Zollsatz-Anpassungen als Konsequenz der wirtschaftlichen Entwicklung einzelner Handelspartner erscheinen als übliches wirtschaftliches Risiko des Importeurs (vgl. oben E. 3.2.2). Im Gegensatz dazu ist die (befristete) generelle Aussetzung des Präferenz-Zollansatzes bezüglich der Ware Zucker aufgrund einer branchenspezifischen weltweiten Preisfluktuation ein aussergewöhn-

licher, für den betroffenen Importeur kaum vorhersehbarer Umstand. Eine Verordnung, welche (u.a.) unterschiedliche wirtschaftliche Umstände zwischen dem Import von Zucker und von anderen Waren durch eine unterschiedliche Behandlung der jeweiligen Importeure berücksichtigt, leidet nicht an einem schwerwiegenden materiellen Fehler. Inwiefern die Beschwerdeführerin im Vergleich zu Konkurrenten, die Reis importieren, oder generell in einer dem Gerechtigkeitsgefühl zuwiderlaufenden Weise betroffen ist, legt sie nicht dar.

3.3 Zusammenfassend sind keine schwerwiegenden materiellen Fehler ersichtlich, die ausnahmsweise ein Abweichen von einer rechtskräftigen Verfügung rechtfertigen. Die Beschwerdeführerin bringt lediglich Argumente vor, deren Einbringung ins erste Verfahren versäumt wurde und die im Übrigen bereits im Ansatz nicht stichhaltig sind. Mithin ist die Beschwerde abzuweisen.

4.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Verfahrenskosten von Fr. 3'000.- der Beschwerdeführerin aufzuerlegen und mit dem von ihr geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG e contrario).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 3'000.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt und mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

3.
Es wird keine Parteientschädigung gesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. ...; Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Markus Metz	Lino Etter

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: