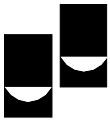
**Bundesverwaltungsgericht**
**Tribunal administratif fédéral**
**Tribunale amministrativo federale**
**Tribunal administrativ federal**



Abteilung I
A-1696/2006
{T 0/2}

# Urteil vom 23. Januar 2009

Besetzung

Richterin Salome Zimmermann (Vorsitz),
Richter Markus Metz, Richter Pascal Mollard,
Gerichtsschreiber Johannes Schöpf.

Parteien

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

gegen

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

Gegenstand

Leistungspflicht, Nachbezugsverfügung, Import von Pferden.

## Sachverhalt:

**A.**
X._____ züchtete privat Pferde. Dabei hatte er auch Pferde im Ausland erworben bzw. warfen seine Stuten Fohlen, die im Pferdezentrum ..., Bundesrepublik Deutschland, zur Aufzucht untergebracht waren. Als er im Jahre 1996 einige dieser Pferde in die Schweiz einführen wollte, habe er sich beim Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) über die Modalitäten des Imports erkundigt. Nach seiner Darstellung habe ihm der Sachbearbeiter des BLW, ..., empfohlen, sich an einen Pferdehändler zu wenden. Das BLW habe ihm auch eine Liste von Pferdehändlern übermittelt, unter denen sich auch Y._____ befunden habe. Da X._____ diesen bereits kannte, weil er bei ihm ein Pferd hatte schlachten lassen, habe er sich an ihn gewandt. Y._____ habe ihm erklärt, es wäre möglich, die fraglichen Pferde in die Schweiz einführen. Y._____ führte in weiterer Folge für X._____ Einfuhren von Pferden durch. Pro Pferd habe X._____ an Y._____ für den Import Fr. ... bezahlt. Auch in den Jahren 1997 und 1998 habe X._____ weitere ihm bereits gehörende Pferde durch Y._____ in die Schweiz einführen lassen.

Für weitere neun Pferde, die X._____ 1993 als Fohlen erworben habe und die 1996 in die Schweiz eingeführt worden seien, habe sich Y._____ an einen anderen Pferdehändler, Z._____, gewandt, da dieser im Gegenesatz zu Y._____ noch über Zollkontingente verfügt habe. Am 31. Oktober 1996 sind diese neun Pferde beim Zollamt Basel Badischer Bahnhof unter Angabe von Z._____ als Empfänger und mit dessen Kontingenten zum niedrigen Kontingentszollansatz (KZA) abgefertigt worden. Die anderen insgesamt neun Pferde sind am 6. Januar 1997, am 25. Mai 1998 und am 23. September 1998 ebenfalls beim Zollamt Basel Badischer Bahnhof zur Einfuhr abgefertigt worden, wobei in den Deklarationen Y._____ als Empfänger aufgeführt wurde und mit dessen Kontingenten jeweils die Abfertigung zum niedrigen KZA beantragt und erwirkt worden ist. In Bezug auf die am 23. September 1998 eingeführten Tiere ist dem Zollamt eine Bestätigung auf dem Briefpapier des deutschen Pferdezentrums vom 22. September 1998 an Y._____ mit folgendem Inhalt vorgelegt worden: "Sie kauften bei mir 7 Pferde à ... DM / Gesamtpreis DM ..."; diese Bestätigung enthält keine Unterschrift. Auch bei den 1997 und 1998 eingeführten Pferden habe es sich nach Ansicht der Eidgenössischen Zollverwaltung um solche gehandelt, die

von X._____ erworben worden seien bzw. die nicht an die in den Einfuhrpapieren als Empfänger genannte Person (Y._____) gelangten.

**B.**
Im August des Jahres 1999 leitete der Untersuchungsdienst Zürich der Zollkreisdirektion Schaffhausen unter dem Decknamen "Operation Horse" gegen zahlreiche Pferdebesitzer eine Untersuchung wegen angeblicher widerrechtlicher Erwirkung des KZA bei der Einfuhr von Pferden ein, darunter auch gegen X._____.

Am 25. Oktober 2001 erliess die Zollkreisdirektion Schaffhausen eine Nachbezugsverfügung, legte X._____ eine Widerhandlung gegen die Zollgesetzgebung zur Last und erklärte ihn darin für den Differenzbetrag zwischen dem Ausserkontingentszollansatz (AKZA) und dem KZA von Fr. ... sowie für einen Mehrwertsteuerbetrag von Fr. ... leistungspflichtig. Gleichzeitig wurden Y._____ für den gesamten Betrag und Z._____ sowie die Speditionsfirma A._____ für Fr. ... solidarisch leistungspflichtig erklärt.

**C.**
Mit Eingabe vom 26. November 2001 liess X._____ gegen die Nachbezugsverfügung bei der Oberzolldirektion (OZD) Beschwerde erheben. Die OZD ersuchte am 19. September 2002 das BLW um eine Stellungnahme insbesondere hinsichtlich der Auskunftserteilung im Bereich der Kontingentsabtretung. Mit Schreiben vom 18. November 2002 nahm das BLW dazu Stellung. Mit Verfügung vom 6. Mai 2003 sistierte die OZD das Beschwerdeverfahren und beauftragte die Zollkreisdirektion Schaffhausen mit der Ergänzung der Untersuchung, insbesondere mit der Befragung von ... und ..., zur fraglichen Zeit Geschäftsführer bzw. Sekretärin beim Schweizerischen Verband für Pferdezucht, als Zeugen. Die OZD teilte am 28. Mai 2003 sämtlichen Beschuldigten der "Operation Horse" die Daten der Einvernahmen mit und gab ihnen Gelegenheit zur Teilnahme. Die beiden Zeugen wurden am 8. und 9. Juli 2003 einvernommen. Am 19. November 2004 verfügte die OZD die Weiterführung des Beschwerdeverfahrens und forderte den Vertreter von X._____ unter Ansetzung einer Frist zur Stellungnahme auf. Gleichzeitig wurde er auf die Möglichkeit zur Akteneinsicht hingewiesen. Mit Eingabe vom 1. Februar 2005 reichte der Vertreter von X._____ eine Stellungnahme bei der OZD ein.

**D.**

Mit Beschwerdeentscheid vom 22. April 2005 wies die OZD die Beschwerde von X._____ ab und verpflichtete ihn zur Tragung der Verfahrenskosten von Fr. .... Zur Begründung führte die Verwaltung insbesondere aus, er sei über die fraglichen Pferde verfügungsberechtigt gewesen. Die Nachforderung stütze sich auf Art. 12 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR, SR 313.0). X._____ habe unter Angabe von Y._____ bzw. Z._____ auf den Einfuhrdeklarationen und mit entsprechenden auf diese beiden Personen lautenden Kontingentszuteilungen die Abfertigung zum KZA erwirkt. Dazu sei er nicht berechtigt gewesen, so dass diese Einfuhren zum AKZA zollpflichtig seien. Das Verbot der Übertragung für Zollkontingentsanteile bedeute, dass der Berechtigte Zollkontingente ausschliesslich für Pferde verwenden dürfe, die er selbst importiere oder die in seinem Auftrag importiert würden. Es sei nicht massgebend, dass bei Y._____ und Z._____ noch nicht ausgeschöpfte Kontingente vorhanden gewesen seien. In Anbetracht der falschen Angaben in den Deklarationen und der Einreichung von fiktiven Belegen könne nicht von bloss formellen Fehlern gesprochen werden. X._____ gelte zwar nicht als Warenführer, aber er habe den Transport sowie die Abfertigung der Pferde in Auftrag gegeben und das Verbringen über die Grenze veranlasst, weshalb er Auftraggeber sei. Unbeachtlich sei auch, dass die Wahl einer zivilrechtlich anderen Konstruktion (Kauf der Pferde durch die beiden Pferdehändler im Ausland, anschliessende Einfuhr in die Schweiz durch diese und anschliessender Kauf der Pferde durch X._____ im Inland) hätte gewählt werden können, um die Einfuhr zum KZA zu ermöglichen. Der Grund für die Entstehung der Nachleistungspflicht liege auch nicht in einer mangelhaften Auskunft des BLW begründet, sondern im vorschriftswidrigen Vorgehen durch die von X._____ beauftragten Personen, die ihrerseits nicht beanspruchen könnten, gutgläubig gehandelt zu haben.

**E.**

Mit Eingabe vom 24. Mai 2005 erhob X._____ (Beschwerdeführer) bei der Eidgenössischen Zollrekurskommission (ZRK) Beschwerde gegen den Beschwerdeentscheid der OZD vom 22. April 2005 und beantragte dessen kostenpflichtige Aufhebung. Im Eventualbegehren stellte er den Antrag auf Rückweisung des Verfahrens an die Vorinstanz und auf Einvernahme mehrerer Zeugen. In einem Verfahrensantrag beantragte er die Sistierung des Beschwerdeverfahrens.

Zusätzlich verlangte er, der gesamte Bestand der Akten der "Operation Horse", das heisst von Verfahren die von der OZD bereits erledigt wurden bzw. weiterhin dort hängig sind, seien durch die Beschwerdeinstanz einzuholen. Das vorliegende Beschwerdeverfahren sei erst dann wieder aufzunehmen, wenn eine Übersicht darüber bestehe, welche dieser weiteren erstinstanzlichen Entscheide an die ZRK weitergezogen worden seien.

Zur Begründung wurde insbesondere ausgeführt, der Beschwerdeführer habe die Restriktionen bei der Einfuhr von Pferden in die Schweiz nicht gekannt. Trotz dieser Einschränkungen sei es unter Pferdehändlern im fraglichen Zeitraum üblich gewesen, die Zollkontingentszuteilungen untereinander zu übertragen bzw. dafür zu verwenden, um im Eigentum von Privaten mit Wohnsitz in der Schweiz stehende Pferde aus dem Ausland in die Schweiz zum tieferen KZA einzuführen. Die Bestimmungen, die von der OZD zur Begründung der Leistungspflicht herangezogen würden, stünden im Widerspruch zum GATT/WTO-Abkommen, das unmittelbar anwendbar ("self-executing") sei. Die Kontingentierung der Pferdeimporte und der präferentielle KZA seien nicht GATT-konform und damit bundesrechtswidrig. Dadurch dass ein importberechtigter Pferdehändler Zollkontingentsanteile auf Drittpersonen übertrage, führe dies nicht zu einer Überschreitung der insgesamt erlaubten Kontingentsmenge. Beim AKZA handle es sich um eine protektionistische Lenkungsabgabe, die auch erhoben werde, obwohl die Kontingente insgesamt noch nicht ausgeschöpft seien. Das GATT/WTO-Abkommen verpflichte die Schweiz nicht, die Kontingente tatsächlich auszuschöpfen, aber die Schweiz müsse die Rahmenbedingungen dafür schaffen, dass die Kontingente effektiv verwendet werden könnten. Mit dem Verbot der Übertragung der Kontingentsanteile habe die Schweiz hiergegen verstossen. Selbst wenn dieses Abkommen nicht "self-executing" wäre, könne sich der Beschwerdeführer zumindest auf die Bundesrechtswidrigkeit der zu seinem Nachteil gereichenden landesrechtlichen Bestimmungen berufen. Dazu komme, dass ihm das BLW die Auskunft erteilt habe, er möge sich für den Import von Pferden an den Pferdehandel wenden, wobei die Verwaltung die gehandhabte Einfuhrpraxis in dieser Branche gekannt habe. Die Mitarbeitenden des BLW hätten diese Usanz der Auskunftserteilung bestätigt und die Branchenüblichkeit hätte durchaus ihren Sinn gehabt, da es nur darauf angekommen sei, den inländischen Markt insgesamt zu schützen. Bei der Weitergabe eines vorhandenen Zollkontingents durch den Importeur an einen Nichtberechtigten sei

dieser Schutz immer noch gewährleistet gewesen. Etwas anderes habe das BLW nicht interessiert und dieser Umstand erkläre die damalige Auskunftspraxis. Die Zollbehörden seien über die seinerzeitige Auskunftspraxis des BLW zwar nicht im Bild gewesen, aber der Bürger müsse sich auf die erteilten Auskünfte verlassen können.

**F.**
In der Vernehmlassung vom 23. August 2005 schliesst die OZD auf kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde.

**G.**
Mit Schreiben vom 31. Januar 2007 teilte das Bundesverwaltungsgericht den Parteien mit, dass es das hängige Beschwerdeverfahren übernommen habe.

Auf die Begründung des Entscheids der OZD und die Ausführungen in Beschwerde und Vernehmlassung wird – soweit entscheidwesentlich – im Rahmen der nachstehenden Erwägungen eingegangen.

## Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

**1.**

**1.1** Bis zum 31. Dezember 2006 unterlagen erstinstanzliche Verfügungen oder Beschwerdeentscheide der OZD der Beschwerde an die ZRK. Das Bundesverwaltungsgericht übernahm, sofern es zuständig war, die Ende 2006 bei der ZRK hängigen Verfahren. Die Beurteilung erfolgt nach neuem Verfahrensrecht (Art. 53 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht [Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32]). Soweit das VGG nichts anderes bestimmt, richtet sich gemäss Art. 37 VGG das Verfahren nach dem Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Das Bundesverwaltungsgericht ist zur Behandlung der Beschwerde sachlich wie funktionell zuständig (Art. 31 und Art. 33 Bst. d VGG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist somit einzutreten.

**1.2** Am 1. Mai 2007 ist das neue Zollgesetz vom 18. März 2005 (ZG, SR 631.0) in Kraft getreten. Nach Art. 132 Abs. 1 ZG findet auf Zollveranlagungsverfahren, die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes hängig sind,

das bisherige Recht Anwendung. Das vorliegende Verfahren untersteht deshalb dem (alten) Zollgesetz vom 1. Oktober 1925 (aZG, AS 42 287 und BS 6 465).

**2.**

**2.1** Jede Wareneinfuhr über die schweizerische Zollgrenze unterliegt der Zollpflicht (vgl. Art. 1 Abs. 1 aZG). Gemäss Art. 1 Abs. 2 aZG umfasst die Zollpflicht die Befolgung der Vorschriften für den Verkehr über die Grenze (Zollmeldepflicht) und die Entrichtung der gesetzlichen Abgaben (Zollzahlungspflicht). Der Zollmeldepflicht unterliegt, wer eine Ware über die Grenze bringt, sowie der Auftraggeber (Art. 9 Abs. 1 aZG). Die Zollzahlungspflicht entsteht mit Bestätigung der Annahme der Zolldeklaration nach Art. 35 aZG (Art. 11 Abs. 1 aZG) und obliegt dem Zollmeldepflichtigen, den übrigen in Art. 9 aZG genannten Personen, sowie demjenigen, für dessen Rechnung die Ware eingeführt worden ist. Sie haften solidarisch für die geschuldeten Abgaben. Der Rückgriff unter ihnen richtet sich nach den Bestimmungen des Zivilrechts (Art. 13 Abs. 1 aZG).

**2.2** Mit Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1994 über die Genehmigung der in den Multilateralen Handelsverhandlungen unter der Ägide des GATT (Uruguay-Runde) abgeschlossenen Abkommen (AS 1995 2113) hat die Bundesversammlung dem am 15. April 1994 in Marrakesch abgeschlossenen Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO) zugestimmt, ebenso den Anhängen des Abkommens, wozu unter anderem das Übereinkommen über die Landwirtschaft (Anhang 1A.3; AS 1995 2150) gehört. Dieses verpflichtet die Vertragsparteien im Bereich des Marktzutritts namentlich zur Tarifizierung aller nicht-tarifären Massnahmen (vgl. Art. 4 des Übereinkommens). Es verlangt damit, dass die bisher in der Schweiz angewandten Methoden der mengenmässigen Einfuhrbeschränkung durch Zölle ersetzt werden (Botschaft vom 19. September 1994 zur Genehmigung der GATT/WTO-Übereinkommen [Uruguay-Runde], [GATT-Botschaft 1], BBl 1994 IV 149 f.; vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.496/1996 vom 14. Juli 1997 E. 2a, mit weiteren Hinweisen). Dabei müssen die gegenwärtigen Marktzutrittsmöglichkeiten zu den Bedingungen und für die durchschnittlichen Importmengen der Jahre 1986/88 gewahrt bleiben (GATT-Botschaft 1, BBl 1994 IV 150; vgl. zum Ganzen: BGE 128 II 34 E. 2a; RICHARD SENTI, WTO System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, Zürich/Wien 2000, Rz. 1016 ff.).

Mit der GATT-Botschaft 2 (BBl 1994 IV 950) wurde den Eidgenössischen Räten eine Änderung des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 1951 über die Verbesserung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (aLWG, AS 1953 1095 und während seiner Geltungsdauer eingetretene Änderungen) vorgelegt, in der diese welthandelsrechtlichen Verpflichtungen umgesetzt wurden. Im neuen in der Beratung ohne Änderungen angenommenen Art. 23b aLWG vom 16. Dezember 1994 (AS 1995 1837) wurden die Zollkontingente geschaffen und in den Grundsätzen geregelt. Art. 23b Abs. 4 aLWG bestimmt, dass die Verteilung der Kontingente in der Verordnung festgelegt wird, wobei aber die Grundsätze von Abs. 5 zu beachten sind. Diese sehen insbesondere vor, dass die Zuteilung von Kontingenten von der Inlandleistung abhängig gemacht werden darf. Das Landwirtschaftsgesetz räumte dem Bundesrat für den Erlass der erforderlichen Ausführungsbestimmungen – wie überhaupt in diesem Bereich und insbesondere auch bei der Regelung der Verteilung der Zollkontingentsmenge – bewusst einen grossen Gestaltungsspielraum ein (Urteil des Bundesgerichts 2A.53/2004 vom 2. August 2004 E. 3.4.1; BGE 122 II 411 E. 2a; vgl. auch Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-726/2007 vom 1. März 2007 E. 3, A-1737/2006 vom 22. August 2007 E. 3.3 und B-1848/2007 vom 1. Oktober 2007 E. 3).

Die Einfuhr innerhalb eines Kontingents unterliegt gewöhnlich einem geringeren Zollansatz (Kontingentszollansatz, KZA) als jene ausserhalb (Ausserkontingentszollansatz, AKZA). Kommt der AKZA zur Anwendung, wirkt dieser regelmässig prohibitiv (vgl. BGE 129 II 160 E. 2.1, 128 II 34 E. 2b; Urteile des Bundesgerichts 2C_82/2007 vom 3. Juli 2007 E. 2.1 und E. 2.2, 2A.1/2004 vom 31. März 2004 E. 2.1; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-2206/2007 vom 24. November 2008 E.2.3.1 und A-1716/2006 vom 7. Februar 2008 E. 2.1; vgl. REMO ARPAGAUS, Zollrecht, 2. Aufl., Basel 2007, S. 253 ff.). Bei der Bestimmung der Zollkontingente ist der Bund nicht frei, dienen diese doch den ausländischen Produzenten zum staatsvertraglich vereinbarten Marktzutritt (GATT-Botschaft 2, BBl 1994 IV 159): Sowohl die minimale Menge, welche zum privilegierten Satz importiert werden kann, als auch das Maximalniveau der erlaubten Grenzbelastung für Einfuhren innerhalb und ausserhalb der Zollkontingente sind im Rahmen der GATT-Verhandlungen bestimmt worden (GATT-Botschaft 2, BBl 1994 IV 1005 f., 1074). Im Anhang des Protokolls von Marrakesch zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen vom 15. April 1994 (AS 1995 S. 2148) sind die massgebenden Kon-

zessions- und Verpflichtungslisten für Agrar- und Industrieprodukte enthalten (für die Schweiz sog. "Liste-LIX Schweiz-Liechtenstein"; vgl. GATT-Botschaft 2, BBl 1994 IV 1011 f.; Botschaft des Bundesrats vom 26. Juni 1996 zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe [Agrarpolitik 2002], BBl 1996 IV 116). Der Zolltarif (Anhang zum Zolltarifgesetz vom 9. Oktober 1986 [ZTG, SR 632.10]) ist im Rahmen der GATT-Botschaft 2 entsprechend revidiert worden (AS 1995 1826). Was die Anhänge des ZTG anbelangt, ist für den vorliegenden Sachverhalt der Wortlaut gemäss der Verordnung über die Änderung des Zolltarifs im Anhang zum Zolltarifgesetz vom 29. November 1995, in Kraft seit 1. Januar 1996 (AS 1995 5366) massgebend.

Die Verteilung der Zollkontingente hingegen ist im internationalen Recht nicht geregelt; dies ist Sache der innerstaatlichen Gesetzgebung (BGE 128 II 34 E. 2c; 122 II 411 E. 2a). Im Rahmen der Verpflichtungen des GATT steht es der Schweiz frei, die Art und die Kriterien der Verteilung der Zollkontingente zu bestimmen, wobei der Marktzutritt gegenüber der Basisperiode nicht erschwert werden darf (GATT-Botschaft 2, BBl IV 950, 1077 f.; BGE 122 II 411 E. 2a; Entscheid der Rekurskommission EVD vom 25. September 1997, veröffentlicht in Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 62.69 E. 5). Das System der Verteilung der Zollkontingente soll marktgerecht und administrativ einfach ausgestaltet werden (BBl 1994 IV 950, 1079).

Das aLwG, das ZTG und deren Anhänge erweisen sich somit im Einklang mit den staatsvertraglichen Verpflichtungen der Schweiz (vgl. dazu auch Urteil des Bundesgerichts 2A.608/2004 vom 8. Februar 2005 E. 3.4; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1701/2006 vom 1. Oktober 2007 E. 2.1 und dort zitierte Rechtsprechung). Zudem ist zu beachten, dass dem aLwG und dem ZTG (inklusive Anhänge auch wenn dieser Tarif in der Systematischen Sammlung des Bundesrechts nicht mehr publiziert wird (SR 632.10, S. 5, Rz. 1) Gesetzesrang zukommt und gemäss Art. 113 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (aBV) bzw. Art. 191 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) Bundesgesetze und Völkerrecht für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend sind (vgl. dazu auch Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-3044/2008 vom 20. Juni 2008 E. 4.2 sowie A-1743/2006 bis A-1745/2006 vom 12. Juni 2007 je E. 4.2).

**2.3** Im Zeitpunkt der hier zur Diskussion stehenden Importe (in den Jahren 1996 bis 1998) konkretisierte die Verordnung vom 17. Mai 1995 über die Ein- und Ausfuhr von Tieren der Pferdegattung (PEAV, AS 1995 2037; in Kraft bis 31. Dezember 1998) bezüglich der Kontingente die Landwirtschaftsgesetzgebung. Soweit hier von Interesse, hielt die Verordnung Folgendes fest. Für die Einfuhr von Pferden bedurfte es einer Generaleinfuhrbewilligung (GEB; Art. 1 Abs. 1 PEAV). Zollkontingentsanteile wurden nur an Pferdehandelsfirmen, die bestimmte Voraussetzungen erfüllten (Art. 7 Abs. 1 Bst. a PEAV), sowie an andere Personen erteilt, die vorgängig an einer anerkannten Absatzveranstaltung der Züchter oder ihrer Organisationen ein Pferd ersteigert hatten (Art. 7 Abs. 1 Bst. b PEAV). Einfuhren im Rahmen des zugeteilten Zollkontingentsanteils bedurften zudem einer Individuellen Kontingentszuteilung (IZU) des BLW (Art. 4 Abs. 2 PEAV). Sowohl die GEB als auch die IZU waren nicht übertragbar (Art. 4 Abs. 4 PEAV). Für neue Pferdehandelsfirmen und für Härtefälle verfügte das Bundesamt über ein zusätzliches Teilzollkontingent von 50 Pferdeeinheiten (Art. 7 Abs. 5 PEAV). Da diese Bestimmungen die minimale Menge, welche zum privilegierten Satz importiert werden kann, nicht beeinträchtigen und auch nicht das Maximalniveau der erlaubten Grenzbelastung für Einfuhren innerhalb und ausserhalb der Zollkontingente verletzen, halten sie sich im Rahmen der Vorgaben von GATT und aLwG (Urteil des Bundesgerichts 2A.608/2004 vom 8. Februar 2005 E. 3.3; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1737/2006 vom 22. August 2007 E. 3.2.4).

**2.4** Das Bundesgericht hat die direkte Anwendung des GATT 1947 (vor Uruguay-Runde) verneint (BGE 112 Ib 183 E. 3c; kritisiert unter anderem durch THOMAS COTTIER, Die Bedeutung des GATT im Prozess der europäischen Integration, Eine Untersuchung aus schweizerischer Sicht, Beihefte zur Zeitschrift für schweizerisches Recht [ZSR], Heft 10, Basel 1990, S. 139 ff., insbesondere S. 172). In Bezug auf das GATT 1994 hat es die Rechtsprechung nicht bestätigt, sondern bezüglich Art. 4 des Übereinkommens Landwirtschaft die direkte Anwendbarkeit offen gelassen. Es führte dazu lediglich aus, die Ausgangslage nach Abschluss der Uruguay-Runde decke sich nicht mit demjenigen des GATT 1947, welches ausschliesslich die Beziehungen zwischen Staaten geregelt hätte und den Bürgern als Anspruchsgrundlage nicht zugänglich gewesen sei. Dabei hob es die Pflicht zur Ratifikation der Gesamtheit aller während der Uruguay-Runde ausgehandelten Abkommen besonders hervor und ebenso die Absicht, durch Abschluss

von Vereinbarungen über die Auslegung bestimmter Artikel des GATT die Wirksamkeit der vertraglichen Bestimmungen steigern zu wollen. Gleichwohl bleibe die heutige Regelung nach Einschätzung des Bundesgerichts in einigen Bereichen eher vage und belasse den Vertragspartnern einen erheblichen Spielraum für die Interpretation der Vereinbarungen wie auch deren Umsetzung, was eine direkte Anwendbarkeit für den Einzelnen trotz grundsätzlich erhöhter Wirksamkeit zwischen den Vertragsstaaten in Frage stelle (Urteil 2A.496/1996 vom 14. Juli 1996; REMO ARPAGAUS, Das schweizerische Zollrecht, in: Koller/Müller/Rhinow/Zimmerli [Hrsg.], Das schweizerische Bundesverwaltungsrecht, Basel 1999, Rz. 324; DANIEL WÜGER, Anwendbarkeit und Justiziabilität völkerrechtlicher Normen im schweizerischen Recht: Grundlagen, Methoden und Kriterien, Bern 2005, S. 168 ff.; ebenfalls offen gelassen in Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1737/2006 vom 22. August 2007 E. 3.4.4 sowie durch die ZRK im Entscheid vom 29. August 2001, veröffentlicht in VPB 66.44 E. 7a und durch die Eidgenössische Alkoholrekurskommission im Entscheid vom 20. März 1997, veröffentlicht in VPB 63.54 E. 3 c). Die Frage der direkten Anwendbarkeit kann auch im vorliegenden Verfahren offen bleiben, da die GATT-Konformität des Übertragungsverbots nach Art. 4 Abs. 4 PEAV, wie erläutert, zu bejahen ist.

**2.5** Die Zollmeldepflichtigen unterliegen im Zollverfahren besonderen gesetzlichen Mitwirkungspflichten (Art. 29 ff. aZG). Hinsichtlich ihrer Sorgfaltspflichten werden hohe Anforderungen gestellt. Sie müssen die Zolldeklaration abgeben und haben für deren Richtigkeit einzustehen (Art. 31 aZG i.V.m. Art. 47 Abs. 2 der Verordnung vom 10. Juli 1926 zum Zollgesetz [aZV, AS 42 339 und BS 6 514]; zum Selbstdeklarationsprinzip vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 7. Februar 2001, veröffentlicht in Archiv für Schweizerisches Abgaberecht [ASA] 70 S. 334 E. 2c; Urteil des Bundesgerichts 2A.1/2004 vom 31. März 2004 E. 2.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2631/2007 vom 10. August 2008 E. 2.2). Bei Einfuhren innerhalb bzw. ausserhalb der zugeteilten Kontingente gilt ausnahmslos das Prinzip der Eigenverantwortung. Sind im Zeitpunkt der Einfuhr nicht sämtliche Voraussetzungen für eine Verzollung nach dem KZA erfüllt, gelangt zwingend der AKZA zur Anwendung, es sei denn, ein allgemeiner Zollbefreiungs- oder ein Zollbegünstigungstatbestand (beispielsweise Art. 14 f. bzw. Art. 16 ff. aZG) liege vor (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1730/2006 vom 4. Februar 2008 E. 2.2, A-1701/2006 vom 1. Oktober 2007 E. 2.2,

A-1699/2007 vom 13. September 2007 E. 2.2; Entscheid der ZRK 2004-033 vom 14. Juli 2005 E. 2b mit weiteren Hinweisen).

**2.6** Nach Art. 7 Abs. 1 aZG gehört zur Erfüllung der Zollmeldepflicht auch die Befolgung der bundesrechtlichen Vorschriften über die Handelsstatistik, die Monopole und die Regale, sowie der weiteren Erlasse des Bundes, bei deren Durchführung die Organe der Zollverwaltung mitzuwirken haben. Art. 5 der Verordnung vom 5. Dezember 1988 über die Statistik des Aussenhandels (SR 632.14) hält fest, dass die Zolldeklarationen die in den Art. 6 bis 11 der Verordnung vorgeschriebenen Angaben enthalten muss. Art. 6 Abs. 1 bestimmt, dass die Einfuhrdeklaration den Namen des Empfängers, und, wenn dieser nicht der Importeur ist, den Namen und die Adresse des Importeurs enthalten muss. Empfänger ist diejenige Person im Zollinland, der die Ware zugeführt wird. Importeur ist, wer die Ware ins Zollinland einführt oder auf seine Rechnung einführen lässt (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1757/2006 vom 21. Juni 2007 E. 2.4).

**2.7** Gemäss Art. 12 Abs. 1 VStrR sind Abgaben ohne Rücksicht auf die Strafbarkeit einer bestimmten Person nachzuentrichten, wenn sie infolge einer Widerhandlung gegen die Verwaltungsgesetzgebung des Bundes zu Unrecht nicht erhoben wurden. Leistungspflichtig ist, wer in den Genuss des unrechtmässigen Vorteils gelangt ist, insbesondere der zur Zahlung der Abgabe Verpflichtete (vgl. Art. 12 Abs. 2 VStrR i.V.m. Art. 9 und 13 aZG; BGE 129 II 160 E. 3.1; Urteil des Bundesgerichts 2A.1/2004 vom 31. März 2004 E. 2.1). Auf die Zollzahlungspflichtigen ist Art. 12 Abs. 2 VStrR unmittelbar anwendbar, ohne dass ein unrechtmässiger Vorteil vorliegen muss (Urteil des Bundesgerichts 2A.541/2005 vom 6. April 2006 E. 3.1). Ein Verschulden oder eine Strafverfolgung ist nicht erforderlich; es genügt, dass der durch die Nichtleistung der Abgabe entstandene unrechtmässige Vorteil seinen Grund in einer Widerhandlung im objektiven Sinn gegen die Verwaltungsgesetzgebung des Bundes hat (BGE 129 II 160 E. 3.2 mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts 2A.1/2004 vom 31. März 2004 E. 2.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts 1728/2006 vom 17. Dezember 2007 E. 2.2.2 mit weiteren Hinweisen). Eine solche begeht namentlich, "wer für Waren Zollbefreiung oder Zollermässigung erwirkt, ohne dass die Voraussetzungen für den zollfreien Warenverkehr oder die Zollbegünstigung zutreffen" (Art. 74 Ziff. 9 aZG; vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1716/2006 vom 7. Februar 2008 E. 2.4).

**2.8** Der in Art. 4 aBV bzw. Art. 9 BV verankerte Schutz von Treu und Glauben bedeutet, dass der Bürger Anspruch darauf hat, in seinem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden geschützt zu werden. Zunächst einmal bedarf jedoch der Vertrauensschutz einer gewissen Grundlage. Die Behörde muss nämlich durch ihr Verhalten beim Bürger eine bestimmte Erwartung ausgelöst haben. Dies geschieht sehr oft durch Auskünfte oder Zusicherungen, welche auf Anfragen von Bürgern erteilt werden, kann aber auch durch sonstige Korrespondenz entstehen. Es müssen indessen verschiedene Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein, damit sich der Private mit Erfolg auf Treu und Glauben berufen kann. So ist eine unrichtige Auskunft einer Verwaltungsbehörde nur bindend, wenn die Behörde in einer konkreten Situation mit Bezug auf bestimmte Personen gehandelt hat, wenn sie dabei für die Erteilung der betreffenden Auskunft zuständig war oder wenn der Bürger die Behörde aus zureichenden Gründen als zuständig betrachten durfte, wenn gleichzeitig der Bürger die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne weiteres erkennen konnte und wenn er im Vertrauen auf die Richtigkeit der Auskunft Dispositionen getroffen hat, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden können sowie wenn die gesetzliche Ordnung seit der Auskunftserteilung keine Änderung erfahren hat. Zudem muss das private Interesse am Vertrauensschutz das öffentliche Interesse an der richtigen Rechtsanwendung überwiegen, damit die Berufung auf Treu und Glauben durchdringen kann (BGE 131 V 472 E. 5, Urteil des Bundesgerichts 1C_242/2007 vom 11. Juni 2008 E. 3.3.1; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1336/2006 vom 2. Juli 2008 E. 4.4 und A-1419/2006 vom 31. Oktober 2007 E. 7.1; ARTHUR HAEFLIGER, Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich, Bern 1985, S. 220 f.; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 668 ff.; RENÉ A. RHINOW/BEAT KRÄHENMANN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel/Frankfurt am Main 1990, S. 227 ff. Nr. 74 und S. 242 Nr. 75 B III/b/2; BEATRICE WEBER-DÜRLER, Vertrauensschutz im Öffentlichen Recht, Basel/Frankfurt am Main 1983, S. 79 ff., 128 ff.).

**2.9** Aus dem Gebot der Gewährung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV; Art. 4 aBV) folgt der Anspruch auf Abnahme der von einer Partei angebotenen Beweise, soweit diese erhebliche Tatsachen betreffen und nicht offensichtlich beweisuntauglich sind (BGE 127 I 54 E. 2b mit Hinweisen; vgl. auch Art. 33 Abs. 1 VwVG). Keine Verletzung

des rechtlichen Gehörs liegt vor, wenn eine Behörde auf die Abnahme beantragter Beweismittel verzichtet, weil sie auf Grund der bereits abgenommenen Beweise ihre Überzeugung gebildet hat, wenn die Tatsachen bereits aus den Akten genügend ersichtlich sind und in vorweggenommener, antizipierter Beweiswürdigung angenommen werden kann, dass die Durchführung des Beweises im Ergebnis nichts ändern wird (BGE 131 I 153 E. 3; 124 I 208 E. 4a; 122 II 464 E. 4a, je mit Hinweisen; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 3.124 ff.; betreffend Antrag auf Zeugeneinvernahme: Urteil des Bundesgerichts 2C_115/2007 vom 11. Februar 2008 E. 2.2; Entscheid der Eidgenössischen Steuerrekurskommission [SRK] vom 27. Juli 2004, veröffentlicht in VPB 69.7 E. 4b, 6b/aa).

**3.**

**3.1** Im vorliegenden Fall ist unbestritten, dass der Beschwerdeführer Eigentümer der ursprünglich im Ausland befindlichen Pferde (durch Kauf oder Zuchterfolg) war, die er über Y._____ bzw. Z._____ importieren liess. Die OZD führt im angefochtenen Beschwerdeentscheid sinngemäss aus, der Beschwerdeführer habe diese beiden Personen als "Strohmänner" vorgeschoben, da diese über ein Einfuhrkontingent verfügt hätten, um die Verzollung zum günstigen KZA erwirken zu können. Er selber sei zwar Importeur gewesen, habe über kein solches verfügt, weshalb die Pferde zum AKZA zu verzollen seien.

**3.2** Somit muss untersucht werden – was zollrechtlich allein entscheidend ist –, wer Importeur der Pferde ist (E. 3.2.1 – 3.2.3) bzw. ob dieser Importeur der Pferde über ein Einfuhrkontingent verfügt (E. 3.2.4).

**3.2.1** Das Bundesgericht hat sich mit dem Begriff des Importeurs im Sinn der Allgemeinen Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Agrareinfuhrverordnung, AEV, SR 916.01) – welcher Begriff dem der hier massgebenden PEAV entspricht – im Entscheid 2C_388/2007 vom 12. November 2007 befasst und festgestellt, dass dieser eine weite Bedeutung habe und jede Person umfasse, welche ein Produkt, das vom Ausland kommt, ins schweizerische Hoheitsgebiet einführe. Er könne sowohl den Empfänger als auch den Importeur gemäss Art. 6 Abs. 1 der Verordnung über die Statistik des Aussenhandels umfassen (vgl. dazu oben E. 2.6),

aber auch einen allfälligen Zwischenhändler (Bundesgerichtsurteil 2C_388/2007 vom 12. November 2007 E. 2.5 und 4.4). Aus den dieser allgemeinen Feststellung folgenden Erwägungen des Bundesgerichts ergibt sich jedoch, dass dort, wo Empfänger und Importeur zwei verschiedene Personen sind, der Importeur im Sinne der Verordnung über die Statistik des Aussenhandels auch Importeur nach AEV (und somit auch nach PEAV) ist.

**3.2.2** Auf den Einfuhrdeklarationen ist in der Rubrik "Empfänger" Y._____ bzw. Z._____ angeführt, das heisst als diejenige Person, der die Ware zugeführt wird (Art. 6 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung über die Statistik des Aussenhandels). Dieser Annahme, das betreffende Pferd werde der jeweils aufgeführten Person zugeführt, widersprechen jedoch nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts mehrere Sachverhaltselemente. Die "Bestätigung" des deutschen Pferdezentrums vom 22. September 1998 weist keine Unterschrift auf, weder vom "Verkäufer" (...) noch vom "Käufer" (Y._____). Daher kann es sich bei dieser Urkunde nicht um einen Kaufvertrag handeln, mangels Unterschrift nicht einmal um eine einseitig ausgestellte Bestätigung. Weiter bestätigte Z._____ in seiner Einvernahme vom 6. Januar 2000, dass er Y._____ für insgesamt neun Pferde Einfuhrkontingente abgetreten habe. Auch führte der Beschwerdeführer anlässlich seiner Einvernahme vom 15. Januar 2001 vor dem Zolluntersuchungsdienst aus, dass Y._____ den Verzollungsauftrag erledigt habe. Für diese Tätigkeit hat ihm der Beschwerdeführer einen Pauschalbetrag von rund Fr. ... pro Pferd bezahlt; in diesem Betrag war alles enthalten, auch die Zolltaxen. Bezüglich jener Einfuhren, bei denen Z._____ auf den Einfuhrdeklarationen als Empfänger aufgeführt ist, gab der Beschwerdeführer an, Y._____ habe ihm mitgeteilt, selbst nicht mehr über ausreichend Kontingente zu verfügen; er könne jedoch von einem anderen Pferdehändler solche besorgen. Zufällig hat der Beschwerdeführer später von ... erfahren, dass die Pferde über Z._____ importiert worden sind. In dieser Einvernahme bezeichnete sich der Beschwerdeführer "als den effektiven Empfänger der Pferde". Diese Umstände zeigen klar, dass diese Pferde von Anfang an dem Beschwerdeführer zugeführt werden sollten. Damit ist der Beschwerdeführer Empfänger im Sinne der erwähnten Bestimmung.

**3.2.3** Somit ist zu prüfen, ob Y._____ bzw. Z._____ im Sinne dieser Bestimmung Importeure sind, das heisst ob diese beiden

Personen die Ware ins Zollinland eingeführt haben oder auf ihre Rechnung einführen liessen (Art. 6 Abs. 1 Satz 3 der Verordnung über die Statistik des Aussenhandels). Selber eingeführt haben sie die Pferde nicht, damit beauftragt war die Firma A._____, eine Spedition.

Es ist daher zu prüfen, ob der Beschwerdeführer die Pferde auf seine Rechnung einführen liess. Das Bundesgericht hat im Urteil 2C_388/2007 vom 12. November 2007 E. 5 für massgebend erklärt, wer die Ware beim ausländischen Lieferanten bestellt hat, wohin geliefert wurde, ob eine direkte Handelsbeziehung zum ausländischen Lieferanten bestand, wer in den vom Lieferanten ausgestellten Papieren erscheint, wer die Rechnung des Lieferanten bezahlt und wer die Verfügungsbefugnis über die Ware hat.

Der Beschwerdeführer war bereits vor der Einfuhr in die Schweiz Eigentümer der fraglichen Pferde, als sich diese noch in Deutschland befunden haben. Schon dieser Umstand allein spricht dafür, dass die Tiere auf seine Rechnung in die Schweiz eingeführt wurden, war doch die Überführung der Tiere in die Schweiz vom Beschwerdeführer veranlasst worden, nur er hatte eine "Handelsbeziehung" zum deutschen Pferdezentrum. Für die Einfuhr auf Rechnung des Beschwerdeführers spricht weiter, dass er in der Untersuchung ausführte, er habe pro Pferd rund Fr. ... an Y._____ bezahlt. Es wurde weder behauptet noch bewiesen, dass die Pferde je an Y._____ bzw. Z._____ geliefert wurden. Somit ergibt sich, dass nicht diese beiden Personen, sondern der Beschwerdeführer entgegen den Angaben in den Einfuhrdeklarationen als Importeur gilt, hat er doch die bereits vor der Einfuhr in seinem Eigentum befindlichen Pferde auf seine Rechnung in die Schweiz importieren lassen. Er war auch im Moment der Grenzübertritte befugt, wirtschaftlich über diese Tiere zu verfügen und liess sich diese Pferde zuführen. Demzufolge ist er Importeur im Sinne der PEAV.

**3.2.4** Die OZD weist zu Recht darauf hin, dass GEB und IZU – und damit auch Kontingentsanteile – nach Art. 4 Abs. 4 PEAV nicht übertragbar sind. Der Beschwerdeführer verfügte zum damaligen Zeitpunkt unbestrittenermassen weder über eine GEB, noch über ein Zollkontingent, noch über eine IZU und er konnte auch nicht über diese verfügen, da er in den Jahren 1996 bis 1998 weder Pferdehandelsfirma war noch er an einer Absatzveranstaltung ein Pferd ersteigert hat. Weil

damit im Zeitpunkt der Einfuhr nicht alle Voraussetzungen der für eine Verzollung nach KZA erfüllt waren, sind die Pferde zum AKZA zu verzollen (E. 2.5).

**4.**
Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, er könne sich unmittelbar auf das GATT/WTO-Abkommen berufen, dieses sei "self-executing". Wie bereits ausgeführt (E. 2.2 – 2.4), kann diese Frage offen gelassen werden, da die Zollgesetzgebung des Bundes GATT-konform und nicht zu beanstanden ist (vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 2A.608/2004 vom 5. Februar 2005 E. 3.3).

**5.**
Der Beschwerdeführer ist der Auffassung, dass er Y._____ als Fachmann für den Import von Pferden mit der Einfuhr von mehreren Pferden beauftragt habe, sodass er als Laie auf diesem Gebiet in guten Treuen davon ausgehen durfte, die Einfuhr in die Schweiz werde vom Beauftragten ordnungsgemäss durchgeführt. Diese Argumentation dringt aus folgenden Gründen nicht durch.

**5.1** Beauftragt der Beschwerdeführer eine Drittperson mit der Zolldeklaration, hat er als Auftraggeber für das Verhalten dieser Hilfsperson (nach Art. 101 des Bundesgesetzes vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [Fünfter Teil: Obligationenrecht] [OR, SR 220]) umfassend und wie für sein eigenes einzustehen. Dies gilt im Übrigen auch, wenn der Hilfsperson eine unmissverständliche Weisung erteilt wurde; auch allfälliges fehlerhaftes bzw. schuldhaftes Verhalten der Hilfsperson ist dem Beschwerdeführer zuzurechnen (BGE 114 Ib 67 E. 2c bis 2e mit Hinweisen, 107 Ia 168 E. 2; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1716/2006 vom 7. Februar 2008 E. 3.2.1, A-1680/2006 vom 26. November 2007 E. 3.2.1). Der Beizug von Pferdehändlern – wie auch die Beauftragung von Speditionsfirmen – änderte folglich nichts an der Eigenverantwortlichkeit des Importeurs.

**5.2** Der Beschwerdeführer ist für die nicht erhobene Zollabgabe nach Art. 12 Abs. 1 VStrR nachleistungspflichtig, denn der Zollzahlungspflichtige haftet auch für die nachträgliche Erhebung der geschuldeten Abgaben. Er gab den Auftrag, die Pferde über die Grenze zu bringen und ist somit als Auftraggeber nach Art. 9 aZG zollmeldepflichtig und damit als solcher gemäss Art. 13 Abs. 1 aZG zollzahlungspflichtig (E. 2.1). Dabei kommt es – wie in E. 2.7 ausgeführt – weder darauf an,

ob er in den Genuss eines unrechtmässigen Vorteils kam, noch auf das Verschulden noch darauf an, ob er die unberechtigte Einfuhr zum KZA erkannt hat oder hätte erkennen müssen. Nicht von Belang ist auch, dass er allenfalls diese weder gewollt, noch veranlasst hat. Der Beschwerdeführer geht somit fehl, wenn er ausführt, dass nur sein Wissen und Wollen zu beurteilen sei. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang einzig, dass die Pferde zu Unrecht zum niederen KZA statt zum ordentlichen AKZA verzollt und dadurch dem Staat rechtmässig geschuldete Abgaben vorenthalten wurden. Der Tatbestand von Art. 74 Ziff. 9 aZG ist demnach in objektiver Hinsicht erfüllt, weshalb der zollzahlungspflichtige Beschwerdeführer auch für die nachzuleistenden Abgaben haftet. Unbestritten ist vorliegend die Berechnung der Höhe des geschuldeten Zoll- bzw. Mehrwertsteuerbetrags, weshalb sich es sich erübrigt, darauf einzugehen.

**5.3** Es bleibt dem Beschwerdeführer unbenommen, eine geltend gemachte Nachforderung gegenüber anderen Zollzahlungspflichtigen gestützt auf das Zivilrecht zu verfolgen (Art. 13 Abs. 1 aZG; ausführlich zur Zollmelde- und Zollzahlungspflicht: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1728/2006 vom 17. Dezember 2007 E. 2.1 mit Hinweisen).

**6.**

**6.1** Was den verfassungsmässigen Schutz von Treu und Glauben anbelangt (dazu E. 2.8), ist vorweg festzuhalten, dass sich der Beschwerdeführer nicht mit der Begründung auf diesen Grundsatz berufen konnte, er habe sich auf Auskünfte von Y._____ als Fachperson verlassen dürfen. Der Grundsatz bezieht sich nur auf Auskünfte von Behörden; der Pferdehändler ist keine solche.

Der Beschwerdeführer beruft sich weiter auf Auskünfte von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen des Schweizerischen Verbandes für Pferdesport. Hier ist zwar davon auszugehen, dass dieser auch gewisse öffentliche Aufgaben wahrnimmt, weshalb sich Private grundsätzlich ihm gegenüber auf den Grundsatz von Treu und Glauben berufen könnten (Giovanni Biaggini, Rechtsstaatliche Anforderungen an die Auslagerung und den Vollzug staatlicher Aufgaben sowie Rechtsschutz, in: René Schaffhauser / Thomas Poledna, Auslagerung und Privatisierung von staatlichen und kommunalen Einheiten: Rechtsformen und ihre Folgen, St. Gallen 2002, S. 166). Aus den Aussagen von ..., dem Geschäftsführer des Schweizerischen Verbandes für Pferdesport, in der dem Vertreter des Beschwerdeführers bekannten Einvernahme

durch den Untersuchungsdienst der Zollverwaltung vom 8. Juli 2003 geht jedoch hervor, dass dieser Verband für die Erteilung von Auskünften über den Pferdeimport nicht zuständig war, sondern dass diese dem BLW oblagen (Ergänzungsfrage ..., S. 12); das Gleiche ergibt sich aus dem Protokoll der Befragung von ... vom 9. Juli 2003. Da eine der Voraussetzungen für den Vertrauensschutz die Zuständigkeit der Auskunft gebenden Person ist, kann sich der Beschwerdeführer bei allfälligen (Falsch-)Auskünften von Verbandsfunktionären bzw. -funktionärinnen dieses Verbandes nicht auf den Grundsatz von Treu und Glauben berufen.

**6.2** In Bezug auf allfällige Auskünfte des BLW scheitert eine erfolgreiche Berufung auf Treu und Glauben daran, dass eine blosse, unbelegte Behauptung einer telefonischen Auskunft oder Zusage nicht genügt, um einen Anspruch aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes zu begründen. Eine nicht schriftlich belegte telefonische Auskunft ist zum Beweis von vornherein kaum geeignet. Eine Auskunft muss durch schriftliche Unterlagen belegt werden können und es wird verlangt, dass derjenige, der sich auf eine Auskunft oder Zusicherung berufen will, sich diese von der Verwaltung schriftlich bestätigen lässt (Urteil des Bundesgerichts 2A.191/2002 vom 21. Mai 2003 E. 3.2.2; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1681/2006 vom 13. März 2008 E. 5.2.7 und A-1391/2006 vom 16. Januar 2008 E. 3.2, Entscheid der SRK vom 6. März 2006, veröffentlicht VPB 70.78 E. 5c mit Hinweisen). Der Beschwerdeführer beruft sich auf Auskünfte von ... vom BLW, ohne dass diese jedoch schriftlich bestätigt wurden. Die Zusendung einer Liste mit Pferdehändlern an den Beschwerdeführer durch die Verwaltung beleget nämlich nicht, dass ihm das BLW geraten habe, die Pferde vorschriftswidrig durch einen Pferdehändler importieren zu lassen.

Zudem wurde der Beschwerdeführer nach seinen eigenen Angaben in der Untersuchung von jenen Behörden, bei denen er telefonische Auskünfte über den Pferdeimport eingeholt hat, allgemein an den Pferdehandel verwiesen. Dies im Sinn einer blossen Empfehlung, die nicht sämtliche durch einen Pferdehändler zu einem späteren Zeitpunkt gewählten Vorgehensweisen umfasste. Nicht nachgewiesen ist insbesondere die sinngemässe Behauptung in der Beschwerdeschrift, die Behörden hätten ihm die Auskunft erteilt, man könne als Privatperson über die Einschaltung eines Pferdehändlers ein bereits im Ausland erworbenes Pferd zum KZA anstatt zum AKZA in die Schweiz importie-

ren. Dies geht auch aus einer schriftlichen Stellungnahme von ... vom BLW vom 11. November 2002 hervor, die dem Vertreter des Beschwerdeführers mit Schreiben vom 13. November 2003 durch die OZD zusammen mit Kopien der Einvernahmeprotokolle der Zeugen ... und ..., eines Schreibens der OZD vom 19. September 2002 sowie der Vernehmlassung des BLW vom 18. November 2002 zur Stellungnahme zugestellt worden war. In der Beilage zur erwähnten Vernehmlassung findet sich die genannte schriftliche Stellungnahme von .... In dieser führt er aus, seine Standardauskunft habe wie folgt gelautet: "Pferdehändler besitzen Einfuhrkontingente. Händler können Pferde legal improtieren. Es besteht die Möglichkeit, dem Händler den Auftrag zu erteilen, das Pferd im Ausland zu kaufen, es zu transportieren, zu verzollen und in der Schweiz dem Interessenten weiter zu verkaufen. Ich habe sie weiter darauf aufmerksam gemacht, dass es den Händlern verboten war, nur die Kontingente zu verkaufen. Die Angeschuldigten sprechen somit die Wahrheit, wenn sie sagen, ich hätte sie an Pferdehändler verwiesen. Sie verschweigen lediglich, dass ich sie immer auf den korrekten Ablauf des Geschäfts hingewiesen habe! Ich habe sie sogar dann noch darauf aufmerksam gemacht, wenn sie sich schon verabschieden wollten." Zudem sagte ... in der dem Vertreter des Beschwerdeführers bekannten Einvernahme durch den Untersuchungsdienst der Zollverwaltung vom 8. Juli 2003, es seien ihm keine konkreten Fälle bekannt, in welchen das BLW Nichtkontingentsberechtigte an Pferdehändler verwiesen habe. Nach der angeführten Rechtsprechung sind jedoch nur konkrete Auskünfte, die sich auf eine ganz bestimmte Situation beziehen, als Vertrauengrundlage geeignet, nicht jedoch allgemein gehaltene Feststellungen.

Insbesondere nicht nachgewiesen ist, die Behörden hätten dem Beschwerdeführer ausdrücklich Y._____ als Pferdehändler empfohlen. Sein Name hat sich zwar auf der vom BLW übermittelten Liste der Pferdehändler befunden, doch kannte der Beschwerdeführer, wie er dem Untersuchungsdienst der Zollverwaltung anlässlich seiner Einvernahme zu Protokoll gab, diesen bereits durch einen früheren geschäftlichen Kontakt.

**6.3** Nichts zu seinen Gunsten ableiten kann der Beschwerdeführer aus dem Umstand, dass eine Mitarbeiterin des BLW anlässlich eines Telefonats vom 4. Januar 2000 mit einem Mitarbeitenden der Zollverwaltung (mit dem Kürzel "...") sich dahingehend geäussert hat,

es sei alltäglich und in Pferdehalterkreisen nicht neu, dass ein Pferdehändler Kontingentsanteile Dritten zur Verfügung stelle. Sie bewege sich in diesen Kreisen und sehe was laufe. Diese Mitarbeiterin des BLW hat anlässliches jenes Telefongesprächs die seinerzeit in der Realität des Pferdeimports herrschenden Zustände beschrieben. Wenn im Vergleich dazu eine Polizistin die allgemein bekannten und häufig vorkommenden Verstösse der Automobilistinnen und Automobilisten gegen die Regeln im Strassenverkehr beschreibt (z. B. Überschreiten der Höchstgeschwindigkeit, Nichtbeachten von Vorschriftssignalen und Überholverboten, Widerhandlungen gegen die Vorschriften betreffend das Parkieren), so bedeutet dies noch lange nicht, dass sie bzw. die Polizei diese gutgeheissen hat und es gängiger Praxis der Verwaltung entsprechen würde, diese zu tolerieren. Mit der Beschreibung häufig vorkommender Verstösse gegen Rechtsvorschriften hat die Mitarbeitende des BLW gegenüber einem Mitarbeitenden der Eidgenössischen Zollverwaltung (mit dem Kürzel "...") lediglich einen aktuellen Beschrieb der Zustände abgegeben, nicht jedoch diese befürwortet oder gebilligt bzw. damit eine Usanz dieses Bundesamtes dargestellt.

**6.4** Der Beschwerdeführer verlangt in diesem Zusammenhang die Einvernahme von Zeugen, namentlich von ... und ... vom BLW, des Mitarbeitenden der Eidgenössischen Zollverwaltung mit dem Kürzel "..." sowie von weiteren Importeurinnen von Pferden (... und ...). Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Angehörigen der Verwaltung, namentlich ..., würden sie durch das Bundesverwaltungsgericht als Zeugen einvernommen, keine anderen Aussagen machen würden als die in den schriftlichen Stellungnahmen festgehaltenen, so dass in antizipierter Beweiswürdigung (E. 2.9) von den Einvernahmen abgesehen und der entsprechende Beweisantrag und damit auch das Eventualbegehren abgewiesen werden kann.

Bei den beiden weiteren Zeuginnen (... und ...) handelt es sich ebenfalls um Importeurinnen von Pferden. Da diese beiden Personen nur ihre bereits bekannten Standpunkte betreffend die Abwicklung von Pferdeimporten wiedergeben werden, kann auf deren Einvernahme im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht ebenfalls in antizipierter Beweiswürdigung verzichtet und auf die Protokolle des Untersuchungsdienstes der Eidgenössischen Zollverwaltung abgestellt werden.

**6.5** Was die vom Beschwerdeführer beanstandete Würdigung der Aussagen von ... und ... anbelangt, kommt das Bundesverwaltungsgericht zum gleichen Schluss wie die Vorinstanz, nämlich dass aus diesen Aussagen nicht gefolgert werden kann, dass das BLW zum vorschriftswidrigen Vorgehen geraten habe. Auf die Frage, ob es dem BLW bekannt gewesen sei, dass Pferde, die für Privatpersonen bestimmt waren, mit Kontingenten von Händlern eingeführt wurden, antwortete ...: "Ich würde sagen ja." Und auf die nachfolgende Frage, ob ihm dann solche konkreten Fälle bekannt seien, sagte er: "Nein, dies ist mir nicht bekannt." ... beantwortete diese beiden Fragen mit "Das kann ich nicht sagen." bzw. "Nein, wie ich schon gesagt habe, hatten wir keine Kenntnisse davon, wer wann was einführt." Dass die OZD daraus ableitet, dass die beiden Zeugen zu den Auskünften keine konkreten Angaben machen konnten, ist nicht zu beanstanden.

Das Gleiche gilt auch für die Würdigung der von ... gegenüber einem Mitarbeitenden des Zolluntersuchungsdienstes Schaffhausen mit dem Kürzel "..." angeblich gemachten Äusserungen. Es ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz auf ... Ausführungen in der schriftlichen Stellungnahme vom 13. November 2002 abstellt, wonach sie zwar mitbekommen habe, dass Privatpersonen über Händler Pferde importiert und dafür bezahlt haben, aber goutiert habe sie diese Machenschaften nie. Demzufolge ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die Telefonnotiz des Mitarbeiters des Zolluntersuchungsdienstes Schaffhausen nicht berücksichtigt hat.

Ebenso ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz nicht auf das Schreiben von ... vom 13. Dezember 2001 abgestellt hat. Bei dieser handelt es sich um eine (private) Importeurin von Pferden, die naturgemäss ein Interesse daran hat, ihren Rechtsstandpunkt in Bezug auf die Einfuhr zum für sie günstigeren KZA darzustellen.

**6.6** Sollte sich der Beschwerdeführer mit dem Einwand, die Behörden hätten sich an der "gefestigten Praxis" nicht gestört bzw. ein vorschriftswidriges Verhalten geduldet, auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung auf "Gleichbehandlung im Unrecht" berufen, geht er fehl. Denn dieser Grundsatz wird nur ausnahmsweise anerkannt (BGE 132 II 485 E. 8.6, mit Hinweis); dann nämlich wenn eine rechtsanwendende Behörde eine gesetzwidrige Praxis pflegt und überdies zu erkennen gibt, dass sie davon auch in Zukunft nicht abweichen werde. Grundbedingung für eine ausnahmsweise "Gleichbehandlung im Unrecht" ist

in jedem Fall, dass sich der Betroffene in einer gleichen oder vergleichbaren Lage befindet wie der Dritte, dem der rechtswidrige Vorteil gewährt wurde. In aller Regel geht jedoch der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung der Rücksicht auf die gleichmässige Rechtsanwendung vor (vgl. BGE 112 Ib 381 E. 6; 122 II 446 E. 4a, mit Hinweisen; vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.047/2005 vom 7. Juni 2007 E. 4; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1474/2006 vom 28. Januar 2008 E. 3.4.2, A-1493/2006 vom 30. August 2007 E. 3.3, A-1383/2006 vom 19. Juli 2007 E. 3.4.5). Weder hat der Beschwerdeführer eine gesetzeswidrige Praxis nachgewiesen, noch ist dagelegt, dass die Behörde eine solche nicht aufgeben will. In der bereits erwähnten Einvernahme von ..., des Geschäftsführers des Schweizerischen Verbandes für Pferdesport, vom 8. Juli 2003 führt dieser aus, dass *mehrheitlich – zu 70 %* – der Händler im Ausland das Pferd gekauft und es im Inland weiter verkauft habe, dass aber auch der andere Fall vorgekommen sei. Dass die Behörde diesen anderen Fall nicht duldet, zeigen die bereits mehrmals erwähnten Ausführungen von ... und das vorliegende sowie die Parallelverfahren gegen weitere Pferdeimporteure.

**7.**
Nicht gefolgt werden kann weiter der Argumentation des Beschwerdeführers, die Unübertragbarkeit von Zollkontingenten sei nicht mehr zeitgemäss, sei formalistisch und führe zu einer unverhältnismässigen Zollbelastung.

**7.1** Die Zulässigkeit der Übertragung von Zollkontingenten richtet sich nach den im Zeitpunkt des Imports in Kraft stehenden Bestimmungen, also nach der PEAV und nicht nach der AEV, nach welcher die Kontingentsübertragung unter gewissen Umständen zulässig ist (Art. 14 Abs. 1 AEV). Die Anwendung der AEV käme nur dann in Frage, wenn man von einer positiven Vorwirkung ausgehen könnte. Eine solche ist jedoch insbesondere ohne gesetzliche Grundlage unzulässig (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 348). Nachdem die AEV nicht anwendbar ist, muss sich das Bundesverwaltungsgericht vorliegend nicht dazu äussern, ob zwischen der Abtretung eines Kontingents und der Vereinbarung über die Ausnützung von Zollkontingenten ein Unterschied besteht.

**7.2** Das Gebot der Verhältnismässigkeit verlangt, dass die vom Gesetzgeber oder von der Behörde gewählten Massnahmen für das Er-

reichen des gesetzten Zieles geeignet, notwendig und für den Betroffenen zumutbar sind. Der angestrebte Zweck muss in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln bzw. zu den zu seiner Verfolgung notwendigen Beschränkungen stehen. Der Eingriff in Grundrechte darf in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht einschneidender sein als erforderlich und hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde (BGE 128 II 292 E. 5.1 mit Hinweisen; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 581 ff., 591). Die Frage der Verhältnismässigkeit stellt sich folglich nur in Fällen, in denen mehrere Massnahmen zur Erfüllung eines Ziels zur Verfügung stehen (vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 2A.65/2003 vom 29. Juli 2003 E. 4; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1723/2006 vom 19. September 2007 E. 3.2).

**7.3** Das Bundesverwaltungsgericht verkennt nicht, dass die Differenz zwischen KZA und AKZA beträchtlich ist. Diese sind jedoch im ZTG festgelegt, und die OZD hat keine Wahl verschiedener Mittel, somit keine mildere Massnahme zur Verfügung, sondern ist verpflichtet, die entsprechenden Ansätze in Rechnung zu stellen. Bereits darauf hingewiesen wurde, dass die einschlägigen Bestimmungen der PEAV, insbesondere auch die Kontingentszuteilung nach der Inlandleistung, sich im Rahmen des GATT und der Gesetzgebung halten und dass das Bundesverwaltungsgericht an das aLwG und das ZTG sowie dessen Anhänge gebunden ist (E. 2.2 – 2.4). Demzufolge ist das Argument zu verwerfen, der angefochtene Beschwerdeentscheid der OZD sei formalistisch und unverhältnismässig (so auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2206/2007 vom 24. November 2008 E. 4.3.3).

**8.**

Abschliessend ist der Beschwerdeführer darauf hinzuweisen, dass drei weitere Beschwerdeverfahren bezüglich der "Operation Horse" durch das Bundesverwaltungsgericht behandelt werden. Die Urteile in den insgesamt vier Beschwerdeverfahren werden am gleichen Tag eröffnet, sodass über eine Sistierung dieses Beschwerdeverfahrens nicht mehr entschieden werden muss. Aus diesem Grund muss sich das Bundesverwaltungsgericht auch keinen allgemeinen (erweiterten) Überblick über die "Operation Horse" der Eidgenössischen Zollverwaltung verschaffen, denn es wurde nur in diesen vier Verfahren Beschwerde erhoben. Diese insgesamt vier Dossiers reichen aus, um dem Bundesverwaltungsgericht den erforderlichen Einblick in die praktische Ab-

wicklung von Pferdeimporten durch Privatpersonen im fraglichen Zeitraum zu verschaffen.

**9.**
Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Die Verfahrenskosten in Höhe von Fr. ... sind dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG) und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen. Bei diesem Verfahrensausgang bleibt für die Ausrichtung einer Parteientschädigung kein Raum (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

## Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

**1.**
Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**
Die Verfahrenskosten von Fr. ... werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. ... verrechnet.

**3.**
Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.

**4.**
Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)

Die vorsitzende Richterin: Der Gerichtsschreiber:

Salome Zimmermann Johannes Schöpf

**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: