Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-2925/2010
{T 0/2}

Urteil vom 25. November 2010

Besetzung

Richter Daniel Riedo (Vorsitz),
Richter Pascal Mollard, Richter Michael Beusch,
Gerichtsschreiberin Claudia Zulauf.

Parteien

Z._____, ...,
vertreten durch ...,
Beschwerdeführer,

gegen

Eidgenössische Zollverwaltung EZV
Zollkreisdirektion Schaffhausen,
Nefenstrasse 8, Postfach 604, 9435 Heerbrugg,
handelnd durch die Oberzolldirektion (OZD),
Hauptabteilung Recht und Abgaben,
Monbijoustrasse 40, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Zoll; Einfuhrsteuer; landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsverkehr.

Sachverhalt:

A.
Z._____ (nachfolgend Zollpflichtiger, Beschwerdeführer) ist Pächter des Gemüsebaubetriebs M._____. Im Jahr 2004 schloss er mit Y.W._____und X.W._____ Verträge ab, laut denen er Grundstücke in A._____ und B._____ (Österreich) von insgesamt rund 7 ha zur Pacht übernahm. In der Folge führte er von diesen Grundstücken stammende, landwirtschaftliche Produkte im Rahmen des sogenannten landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverkehrs zollbefreit in die Schweiz ein. Die zu diesem Zweck vom Zollpflichtigen eingereichten Ertragsausweise wurden jeweils vom Zollamt St. Margrethen bzw. Schaanwald genehmigt.

B.
Mit Beschluss vom 13. August 2008 wurde gegen den Zollpflichtigen eine Zollstrafuntersuchung eröffnet. Im Schlussprotokoll vom 11. März 2010 wurde festgehalten, der Zollpflichtige habe in der Zeit vom 30. April 2004 bis 23. Oktober 2008 zu Unrecht landwirtschaftliche Erzeugnisse zollbefreit in die Schweiz eingeführt. Y.W._____ habe im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung der Grundstücke etliche Aufgaben übernommen und habe auch einen Teil des Geschäftsrisikos getragen; von einer selbständigen Bewirtschaftung durch den Pächter – wie sie das Gesetz bei der zollbefreiten Einfuhr im Rahmen des landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverkehrs verlange – könne nicht mehr die Rede sein. Somit habe er sich der Widerhandlungen gegen das Zollgesetz und gegen das Mehrwertsteuergesetz schuldig gemacht.

Ebenfalls am 11. März 2010 erliess die Zollkreisdirektion Schaffhausen gegenüber dem Zollpflichtigen eine Verfügung über die Leistungspflicht. Darin wurden die nicht entrichteten Abgaben im Umfang von Fr. 1'532'082.95 nachgefordert (Zoll: Fr. 1'385'683.35; Mehrwertsteuer: Fr. 48'423.20; Verzugszins: Fr. 97'976.40).

C.
C.a Mit Eingabe vom 26. April 2010 erhebt der Zollpflichtige gegen diese Verfügung Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und stellt folgende Rechtsbegehren:

"(1.) Die Verfügung über die Leistungspflicht der Eidgenössischen Zollverwaltung EZV, Zollkreisdirektion Schaffhausen, Sektion Zollfahndung, Dienststelle Heerbrugg, vom 11. März 2010 betreffend Abgaben-Nachbezug sei vollumfänglich aufzuheben. (2.) Es sei davon Vormerk zu nehmen, dass der Beschwerdeführer Z._____ das Schlussprotokoll der Eidgenössischen Zollverwaltung vom 11. März 2010 und die ihm darin zur Last gelegten Widerhandlungen nicht anerkennt. (3.) Der Beschwerdeführer Z._____ sei zur nachträglichen Bezahlung der Abgaben für die durch die V._____GmbH in C._____ vorgenommenen Fahrzeugreparaturen zu verpflichten. Im Übrigen sei von der Nachbelastung von Abgaben für die Sachverhalte, welche Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bilden, abzusehen. (4.) Eventualiter sei die Angelegenheit zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen des Bundesverwaltungsgerichts an die Vorinstanz zurückzuweisen. (5.) Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Eidgenössischen Zollverwaltung."

C.b Zur Begründung führt der Beschwerdeführer im Wesentlichen aus, alle Voraussetzungen für die zollbefreite Einfuhr seien erfüllt gewesen. Insbesondere habe zwischen ihm und Y.W._____sowie X.W._____ effektiv ein Pachtverhältnis bestanden und er habe die gepachteten Grundstücke auch selbständig bewirtschaftet. Ebenso habe er stets alleine das Geschäftsrisiko getragen. Daran könne auch der Umstand, dass W._____ und dessen Mitarbeiter gewisse Arbeiten im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung übernommen hätten, nichts ändern. Die geernteten Produkte seien zudem stets in rohem Zustand eingeführt worden, wie dies vom Gesetz verlangt werde.

C.c Alternativ macht der Beschwerdeführer geltend, die Verantwortlichen der Zollstelle Schaanwald wie später auch die Zollkreisdirketion Schaffhausen und die OZD seien aufgrund einer Besprechung im Juli 2006 und einer sich daraus ergebenden Anfrage des Beschwerdeführers über die Abläufe in seinem Betrieb informiert gewesen. Seine Anfrage sei über zwei Jahre lang unbeantwortet geblieben; die Zollbehörden hätten die bestehenden Verhältnisse somit akzeptiert bzw. toleriert. Folglich dürften ihn diesbezüglich aufgrund des Vertrauensschutzprinzips keine nachteiligen Folgen treffen.

D.
In Ihrer Vernehmlassung vom 7. Juli 2010 hält die OZD an der

Verfügung über die Leistungspflicht fest und schliesst auf kostenfällige Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung führt die OZD im Wesentlichen aus, der Beschwerdeführer habe die zur Diskussion stehenden Grundstücke nicht selbständig bewirtschaftet. Die eingeführten Produkte hätten sich zudem nicht mehr in rohem Zustand befunden. Daher seien mehrere Voraussetzungen des landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverkehrs nicht erfüllt gewesen. Insbesondere mangels Vertrauensgrundlage und überdies mangels Vertrauen des Beschwerdeführers in das angebliche Verhalten der Behörden könne dem Beschwerdeführer auch kein Vertrauensschutz gewährt werden.

E.
Auf die weiteren Vorbringen der Parteien wird, soweit entscheidrelevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Am 1. Mai 2007 sind das Zollgesetz vom 18. März 2005 (ZG, SR 631.0) sowie die Zollverordnung vom 1. November 2006 (ZV, SR 631.01) in Kraft getreten. Zur Bestimmung des anwendbaren materiellen Rechts sind gemäss dem allgemeinen intertemporalrechtlichen Grundsatz in zeitlicher Hinsicht diejenigen Rechtssätze relevant, die bei der Verwirklichung des zu Rechtsfolgen führenden Sachverhaltes in Geltung standen (statt vieler BGE 119 Ib 103 E. 5; BVGE 2007/25 E. 3.1). Die vorliegend zur Diskussion stehenden Einfuhren erfolgten zwischen dem 30. April 2004 und dem 23. Oktober 2008. In der Sache sind somit – und entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers – für Einfuhren vor dem 1. Mai 2007 die Vorschriften des alten Zollgesetzes vom 1. Oktober 1925 (aZG, AS 42 287 und BS 6 465) sowie der Verordnung vom 10. Juli 1926 zum Zollgesetz (aZV, AS 42 339 und BS 6 514) anzuwenden. Unabhängig davon ist aber organisations- und zollverfahrensrechtlich grundsätzlich auf das neue Recht abzustellen, soweit das jeweilige Verfahren nicht bereits vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes hängig war (Art. 132 ZG, vgl. auch Art. 132 Abs. 1 BGG; Urteile des Bundesgerichts 2C_728/2009 vom 15. März 2010 E. 2.1, 2C_369/2007 vom 3. April 2008 E. 1.1, 2C_355/2007 vom 19. November 2007 E. 1.2; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1766/2006 und A-55/2007 vom 25. September 2008 E. 1.2). Für die Einfuhren ab dem 1. Mai 2007 ist vollumfänglich das neue Recht anwendbar.

1.2

1.2.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist. Eine solche liegt nicht vor. (Nicht erstinstanzliche) Entscheide der Zollkreisdirektionen können dementsprechend grundsätzlich beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Im Verfahren vor dieser Instanz wird die Zollverwaltung durch die OZD vertreten (Art. 116 ZG). Das vorliegende Verfahren richtet sich – soweit das VGG nichts anderes bestimmt – nach dem VwVG (Art. 37 VGG).

1.2.2

1.2.2.1 Das Bundesverwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit von Amtes wegen (Art. 7 Abs. 1 VwVG). Gemäss Art. 116 Abs. 1bis ZG ist grundsätzlich die Oberzolldirektion zur Behandlung von Beschwerden gegen erstinstanzliche Verfügungen der Zollkreisdirektionen zuständig. Von dieser Zuständigkeitsordnung kann indessen ausnahmsweise abgewichen werden, wenn die Voraussetzungen der sogenannten Sprungbeschwerde (Sprungrekurs) erfüllt sind. Hat eine nicht endgültig entscheidende Beschwerdeinstanz im Einzelfall eine Weisung erteilt, dass oder wie eine Vorinstanz verfügen soll, so ist die Verfügung unmittelbar an die nächsthöhere Instanz weiterzuziehen, wobei in der Rechtsmittelbelehrung darauf aufmerksam zu machen ist (Art. 47 Abs. 2 VwVG; BGE 102 Ib 231 E. 1c). In diesem Fall darf der Instanzenzug durchbrochen werden. Die Sprungbeschwerde dient der Vermeidung unnötiger Prozessschritte und verhindert einen Verfahrensleerlauf, wenn der Vorinstanz in concreto Weisungen erteilt worden sind. Eine der Tatbestandsvoraussetzungen der Sprungbeschwerde ist eine konkrete einzelfallbezogene Weisung der funktionell zuständigen Behörde. Eine allgemeine Auskunft stellt keine Weisung dar; ebenso wenig die blosse Meinungsübereinstimmung zweier Behörden (BVGE 2009/30 E. 1.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-488/2009 vom 4. März 2009 E. 1.2.2; Entscheid der Eidgenössischen Zollrekurskommission [ZRK] vom 24. Oktober 1997, veröffentlicht in Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 63.22 E 1b; Regina Kiener in: Auer/Müller/Schindler (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), Zürich 2008, Rz. 15 ff. zu Art. 47; André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler,

Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 2.55 ff., Rz. 2.55 Fn. 168). Nach der Rechtsprechung kann es sich – zur Vermeidung eines Leerlaufs – aus prozessökonomischen Gründen ausnahmsweise auch rechtfertigen, trotz des Fehlens der Voraussetzungen von Art. 47 Abs. 2 VwVG vom Erfordernis der Erschöpfung des Instanzenzugs abzusehen und die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (direkt) zuzulassen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn auf Grund der Umstände bereits feststeht wie die Beschwerdeinstanz entscheiden werde (BGE 102 Ib 231 E. 1c; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1434/2009 und A-1435/2009 vom 19. Juli 2010 E. 1.2.2, A-4811/2007 vom 20. Juli 2009 E. 1.4.2.2 und E. 1.4.3, A-488/2009 vom 4. März 2009 E. 1.2.2; Entscheid der ZRK vom 24. Oktober 1997, veröffentlicht in VPB 63.22 E. 1b; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.56).

1.2.2.2 Ein zweifelsfrei als Weisung zu erkennendes Schreiben ist den vorliegenden Akten nicht zu entnehmen. Mit Schreiben vom 1. September 2009 schilderte die Zollkreisdirektion Schaffhausen der OZD den vorliegend zur Diskussion stehenden Sachverhalt und bat um eine "detaillierte Erläuterung". Die OZD teilte der Zollkreisdirektion Schaffhausen mit Schreiben vom 26. Januar 2010 mit, sie käme ebenfalls zum Schluss, dass im Fall des Beschwerdeführers nicht alle Bedingungen zur abgabefreien Einfuhr von Waren des Grenzzonenverkehrs gegeben seien. Ihres Erachtens sei deshalb eine entsprechende Nachforderungsverfügung zu erlassen. Gestützt auf Art. 47 Abs. 2 VwVG sei sodann nicht die OZD, sondern das Bundesverwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz zu bezeichnen; der Entscheid sei in der Verfügung deshalb ausführlich und vollständig zu begründen. Aus den Akten geht sodann hervor, dass sich die OZD und die Zollkreisdirektion Schaffhausen bereis im Jahr 2006 über diesen Fall austauschten und die OZD die Zollkreisdirektion in diesem Zusammenhang auf ähnlich gelagerte Fälle und Entscheide hingewiesen hatte. Ob sich die OZD gegenüber der Zollkreisdirektion Schaffhausen zum vorliegenden Fall sonst noch, insbesondere mündlich, äusserte, ist nicht bekannt. Es erscheint aufgrund dieser Umstände zweifelhaft, ob das genannte Schreiben der OZD vom 26. Januar 2010 als Weisung im genannten Sinn angesehen werden kann. In Anbetracht dessen, dass in der Rechtsmittelbelehrung der angefochtenen Verfügung vom 11. März 2010 auf die Sprungbeschwerde hingewiesen wurde und dass der Beschwerdeführer und das Bundesverwaltungsgericht – insbesondere auch aufgrund der eindeutigen Erläuterungen der OZD

in der Vernehmlassung vom 7. Juli 2010 und aufgrund des Umstandes, dass sich die Zollkreisdirektion Schaffhausen und die OZD bereits seit dem Jahre 2006 über den vorliegenden Fall austauschten – vernünftigerweise nicht damit rechnen können, dass die OZD eine Beschwerde gegen die Verfügung vom 11. März 2010 der Zollkreisdirektion Schaffhausen schützen würde, rechtfertigt es sich aber zumindest aus prozessökonomischen Gründen vom Erfordernis der Erschöpfung des Instanzenzuges abzusehen und die Beschwerde dennoch zuzulassen. Dies scheint denn auch im Interesse des Beschwerdeführers zu liegen, zumal er gegen die Sprungbeschwerde keine Einwände erhebt.

1.2.2.3 Im Zusammenhang mit der Sprungbeschwerde ist auch auf die Verpflichtung der Behörden, ihre Entscheide zu begründen (Begründungspflicht), hinzuweisen: Der Anspruch auf Begründung lässt sich aus Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) ableiten. Demnach muss die Begründung eines Entscheides so abgefasst sein, dass die betroffene Person ihn sachgerecht anfechten kann. Dies ist nur möglich, wenn sowohl sie wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sie ihren Entscheid stützt (BGE 134 I 83 E. 4.1, BGE 129 I 232 E. 3.2; BVGE 2007/21 E. 10.2; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1606/2006 vom 4. März 2010 E. 5.1.1, A-1765/2006 vom 30. März 2009 E. 3.4.2). Die Behörde ist nicht verpflichtet, sich zu allen Rechtsvorbringen der Parteien zu äussern. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (statt vieler: BGE 133 III 439 E. 3.3; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-3123/2008 vom 27. April 2010 E. 2.2.2, A-3862/2007 vom 22. Januar 2008 E. 4.2). Der genaue Umfang der Begründungspflicht lässt sich nur begrenzt abstrakt erfassen; er muss im Einzelfall individuell bestimmt werden. An die Begründung sind umso strengere Anforderungen zu stellen, je unbestimmter die Rechtsgrundlage ist und je grösser der der Behörde eingeräumte Spielraum ist (grundlegend: BGE 112 Ia 107 E. 2b, vgl. auch: BGE 129 I 232 E. 3.3; BVGE 2008/47 E. 3.2; LORENZ KNEUBÜHLER, Die Begründungspflicht: Eine Untersuchung über die Pflicht der Behörden zur Begründung ihrer Entscheide, Bern 1998, S. 33, 186 f.). Nach der Rechtsprechung kann eine Verletzung des Gehörsanspruchs aber als geheilt gelten, wenn die unterbliebene Gewährung des

rechtlichen Gehörs (also etwa die unterlassene Anhörung, Akteneinsicht, Begründung) in einem Rechtsmittelverfahren nachgeholt wird, in dem die Beschwerdeinstanz mit der gleichen Prüfungsbefugnis entscheidet wie die untere Instanz. Die Heilung ist aber ausgeschlossen, wenn es sich um eine besonders schwerwiegende Verletzung der Parteirechte handelt, zudem darf dem Beschwerdeführer kein Nachteil erwachsen und die Heilung soll die Ausnahme bleiben (statt vieler: BGE 133 I 201 E. 2.2; BVGE 2009/53 E. 7.3, BVGE 2008/47 E. 3.3.4; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1681/2006 vom 13. März 2008 E. 2.4, A-1737/2006 vom 22. August 2007 E. 2.2; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 1710 f.).

Die vorliegend angefochtene Verfügung der Zollkreisdirektion Schaffhausen vom 11. März 2010 ist zwar nur rudimentär begründet; es wird dabei hauptsächlich auf das Schlussprotokoll vom 11. März 2010 verwiesen. Durch die erfolgte ausführliche Vernehmlassung kann im vorliegenden Fall jedoch die Begründungspflicht als nachgeholt und der Mangel als rechtsgenügend geheilt gelten. Der Beschwerdeführer beanstandet die angefochtene Verfügung vom 11. März 2010 zudem in formeller Hinsicht nicht, so dass davon ausgegangen werden kann, die Verfahrensbeschleunigung liege auch in seinem Interesse. Aufgrund der ausführlichen Beschwerdeschrift ergibt sich sodann ohnehin, dass der Beschwerdeführer die wesentlichen Überlegungen, von denen sich die Zollbehörden leiten liessen, aufgrund des Strafverfahrens bereits zur Genüge kannte.

1.2.3 Der Beschwerdeführer ist durch den angefochtenen Entscheid berührt und hat grundsätzlich ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung (Art. 48 VwVG), nicht jedoch mit Bezug auf den sich auf die Reparaturen beziehenden Teil der Einfuhrabgaben, welche der Beschwerdeführer ausdrücklich nicht bestreitet (vgl. Rechtsbegehren Ziff. 3). Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 ff. VwVG) ist deshalb mit dieser Einschränkung einzutreten.

1.3 Das Bundesverwaltungsgericht kann die angefochtenen Entscheide grundsätzlich in vollem Umfang überprüfen. Der Beschwerdeführer kann neben der Verletzung von Bundesrecht (Art. 49 Bst. a VwVG) und der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG) auch die Rüge

der Unangemessenheit erheben (Art. 49 Bst. c VwVG; vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.149; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1758 ff.).

1.4 Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung kann das Beweisverfahren geschlossen werden, wenn die noch im Raum stehenden Beweisanträge eine nicht erhebliche Tatsache betreffen oder offensichtlich untauglich sind, etwa weil ihnen die Beweiseignung abgeht oder umgekehrt die betreffende Tatsache aus den Akten bereits genügend ersichtlich ist (BGE 131 I 153 E. 3 mit Hinweisen; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-7703/2007 vom 15. Februar 2010 E. 4.2, A-7366/2006 vom 11. Mai 2009 E. 2.3; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.144 mit Hinweisen).

Das Bundesverwaltungsgericht erachtet aufgrund der ihm vorliegenden Beweise den Sachverhalt für genügend geklärt. Auf die Erhebung weiterer Beweise, insbesondere auf die Parteibefragung sowie die Befragung der vom Beschwerdeführer angebotenen Zeugen, wird verzichtet.

Vorliegend nicht weiter von Belang ist sodann der Umstand, dass der Beschwerdeführer das Schlussprotokoll vom 11. März 2010 nicht unterzeichnet hat. Das Schlussprotokoll des Strafverfahrens wurde ihm ausgehändigt und somit rechtsgenügend eröffnet. Zudem hat es auf das vorliegende Beweisergebnis ohnehin keinen Einfluss.

2.

2.1 Jede Einfuhr von Waren, die über die schweizerische Zollgrenze befördert werden, unterliegt grundsätzlich der Zollpflicht (Art. 7 ZG und Art. 1 aZG). Es gilt somit der Grundsatz der allgemeinen Zollpflicht. Ausnahmen bedürfen einer expliziten gesetzlichen oder staatsvertraglichen Ausnahme (Art. 1 Abs. 2 des Zolltarifgesetzes vom 9. Oktober 1986 [ZTG, SR 632.10]; vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1673/2006 vom 20. September 2007 E. 2.1).

2.2 Art. 14 aZG nennt Ausnahmen von dieser generellen Zollpflicht. Zollfrei ist nach Ziffer 23 dieser Bestimmung die Einfuhr von "rohen Bodenerzeugnissen – mit Ausnahme der Produkte des Rebbaus – von Grundstücken in der ausländischen Wirtschaftszone, die von ihren Eigentümern, Nutzniessern oder durch Pächter bewirtschaftet werden, wenn der Bewirtschafter seinen Wohnsitz in der schweizerischen Wirtschaftszone hat und die Bodenerzeugnisse selbst oder durch

seine Angestellte einführt." Die detaillierte Regelung dazu findet sich in Art. 28 aZV. Im Wesentlichen wurden diese Regelungen ins neue Recht übernommen: Art. 8 Abs. 2 Bst. j in Verbindung mit Art. 43 ZG erteilt dem Bundesrat (unter anderem) die Kompetenz, Waren des Grenzzonenverkehrs für zollfrei zu erklären, was dieser mit Erlass von Art. 23 ZV auch getan hat. Sowohl vom Wortlaut der zur Diskussion stehenden Bestimmungen her als auch aus der Botschaft vom 15. Dezember 2003 über ein neues Zollgesetz (BBl 2004 596) ergibt sich, dass durch die Gesetzesrevision im Bereich des Grenzzonenverkehrs keine Praxisänderung beabsichtigt war (vgl. auch HEINZ SCHREIER in: Martin Kocher/Diego Calvadetscher [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar Zollgesetz, Bern 2009, Art. 8 N 13). Die sich unter dem alten Recht zum landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverkehr entwickelte Rechtsprechung ist somit auch für das neue Recht heranzuziehen. Unverändert blieb sodann auch das, hier ebenfalls zu berücksichtigende, schweizerisch-österreichische Abkommen über den Grenzverkehr vom 30. April 1947 (SR 0.631.256.916.31).

2.3 Damit eine Tätigkeit sowohl nach altem als auch nach neuem Recht als landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsverkehr qualifiziert wird und folglich die entsprechenden Einfuhren zollbefreit sind, müssen kumulativ grundsätzlich folgende Voraussetzungen erfüllt sein (vgl. zum Ganzen: Art. 14 Ziff. 23 und Art. 28 aZG, Art. 28 Ziff. 5 ff. aZV, Art. 8 Abs. 2 Bst. j und Art. 43 ZG in Verbindung mit Art. 23 ZV, Art. 118 ZV; ROLF WÜTHRICH in: Stämpflis Handkommentar Zollgesetz, a.a.O., Art. 43 N 8 ff.):

- diejenige Person, die Anspruch auf Zollbefreiung erhebt, muss ihren Wohnsitz in der schweizerischen Grenzzone haben,

- sie muss Eigentümerin, Nutzniesserin oder Pächterin des betreffenden Grundstücks sein,

- sie muss dieses Grundstück selber bewirtschaften,

- bei den einzuführenden Ernteerträgen muss es sich um rohe Bodenerzeugnisse handeln,

- das Grundstück, von welchem die einzuführenden Bodenerzeugnisse stammen, muss in der ausländischen Grenzzone liegen; die Grenzzone erstreckt sich auf beiden Seiten der Zollgrenze auf einen Gebietsstreifen von 10 Kilometer,

- es müssen gewisse formelle Anforderungen wie das Einreichen verschiedener Belege und das Anmelden der Waren erfüllt sein.

2.3.1 Aus der Entstehungsgeschichte der Befreiungsvorschrift für den landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverkehr ergibt sich, dass der Gesetzgeber damit die Benachteiligung von Landwirten vermeiden wollte, die beidseitig der oft zufällig verlaufenden Zollgrenze Land bewirtschaften. Um Missbräuche zu verhindern, wurde die Privilegierung schon mit der Gesetzesrevision von 1924/25 erneut davon abhängig gemacht, dass die im Ausland gelegenen Grundstücke tatsächlich durch den schweizerischen Eigentümer, Nutzniesser oder Pächter bewirtschaftet werden (vgl. Urteile des Bundesgerichts 2A.403/2001 vom 14. Januar 2002 E. 1b, 2A.471/1998 vom 4. Februar 1999 E. 1b; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1673/2006 vom 20. September 2007 E. 2.2). Die Zollfreiheit im Rahmen des landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverkehrs ist daher nach der Rechtsprechung einschränkend zu verstehen und denjenigen Eigentümern, Nutzniessern und Pächtern vorbehalten, die diese Grundstücke selber bewirtschaften. Insbesondere im Bereich der Pacht ist somit zu fordern, dass die wesentlichen Merkmale einer Pacht auch tatsächlich vorliegen und feststeht, dass der Verpächter dem Pächter die Grundstücke zur selbständigen Bewirtschaftung übertragen hat. Dies trifft nicht zu, wenn der Verpächter am verpachteten Land selber Arbeiten ausführt oder Entscheide über die Art der Bewirtschaftung trifft, welche über eine blosse Kontrolle hinausgehen (Urteil des Bundesgerichts 2A.471/1998 vom 4. Februar 1999 E. 1c; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1673/2006 vom 20. September 2007 E. 2.2; Entscheide der Eidgenössischen Zollrekurskommission [ZRK] vom 13. Oktober 2004 [ZRK 2003-081] E. 2b/bb, vom 18. Juli 2001 [ZRK 2001-001] E. 2b, vom 13. Februar 2001 [2000-013], veröffentlicht in Archiv für Schweizerisches Abgaberecht [ASA] 70/2001 S. 605 ff. E. 3b, vom 20. August 1998 [ZRK 1997-015] E. 3b). Der Pächter ist sodann verpflichtet, den landwirtschaftlichen Betrieb auf eigene Rechnung und Gefahr zu führen. Dazu gehört insbesondere, dass er die zur Bewirtschaftung nötigen Anordnungen trifft, die Kosten trägt und einen allfälligen Gewinn oder Verlust realisiert. Für die Qualifikation als Bewirtschafter nicht schädlich ist, wenn Angestellte die Grundstücke für den Bewirtschafter bewirtschaften oder wenn der Bewirtschafter Fachleuten detaillierte Anweisungen erteilt. Erforderlich ist jedoch, dass diese in seinem Auftrag und auf seine Rechnung arbeiten (WÜTHRICH, a.a.O., Art. 43 N 11). Zudem hat der Bewirtschafter

die Erzeugnisse selber oder durch seine Angestellten einzuführen (vgl. Art. 23 Abs. 6 Bst. c ZV, Art. 28 Abs. 1 aZV).

2.3.2 Ein Pachtvertrag liegt vor, wenn sich der Verpächter verpflichtet, dem Pächter eine nutzbare Sache oder ein nutzbares Recht zum Gebrauch und zum Bezug der Früchte oder Erträgnisse zu überlassen, und der Pächter, dafür einen Pachtzins zu leisten hat (Art. 275 des Obligationenrechts vom 30. März 1911 [OR, SR 220]). Der landwirtschaftliche Pachtvertrag wird sodann als Verpflichtung des Verpächters, dem Pächter ein Gewerbe oder ein Grundstück zur landwirtschaftlichen Nutzung zu überlassen und eine solche des Pächters, dafür einen Zins zu bezahlen, umschrieben (Art. 4 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1985 über die landwirtschaftliche Pacht [LPG, 221.213.2]).

2.3.3 Damit ein Bodenerzeugnis noch als "roh" im Sinne der gesetzlichen Bestimmungen gilt, ist eine Bearbeitung nur soweit erlaubt, als dies zur Gewinnung oder zum Abtransport des Erzeugnisses notwendig ist (vgl. Art. 23 Abs. 3 und 5 ZV, Art. 28 Abs. 2 aZV). Mit "Abtransport" ist nur der Weg vom Feld zum Hof erfasst. Die Regelung will lediglich die Nachteile beheben, die den Landwirten aus der grenzüberschreitenden Felderbewirtschaftung entstehen. Eine Bevorzugung der Landwirte in der Grenzregion ist jedoch nicht beabsichtigt. So sollen sie gegenüber anderen keine Wettbewerbsvorteile geniessen, indem sie gewisse Bearbeitungsschritte im kostengünstigen Ausland vornehmen lassen und diese Produkte danach abgabefrei in die Schweiz einführen (zum Ganzen vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.652/2004 vom 13. September 2005 E. 2 ff.).

2.4 Das Zollverfahren wird vom Selbstdeklarationsprinzip bestimmt (Art. 21, 25 und 26 ZG, Art. 24 aZG). Von den Zollmeldepflichtigen wird die vollständige und richtige Deklaration der Ware gefordert. Hinsichtlich ihrer Sorgfaltspflichten werden somit hohe Anforderungen gestellt (Art. 25 ZG, Art. 31 aZG in Verbindung mit Art. 47 Abs. 2 aZV; BGE 112 IV 53 E. 1a; Urteile des Bundesgerichts 2A.539/2005 vom 12. April 2006 E. 4.5, 2A.1/2004 vom 31. März 2004 E. 2.1, 2A.457/2000 vom 7. Februar 2001, veröffentlicht in ASA 70 S. 334 E. 2c; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-2293/2008 vom 18. Mai 2010 E. 2.1.1, A-5612/2007 vom 1. März 2010 E. 2.1.2; BARBARA SCHMID in: Stämpflis Handkommentar Zollgesetz, a.a.O., Art. 18 N 2 ff.). Von den Zollpflichtigen wird verlangt, dass sie sich vorweg

über die Zollpflicht sowie die jeweiligen Abfertigungsverfahren informieren. Unterlassen sie dies, haben sie dafür prinzipiell selber die Verantwortung zu tragen (Urteil des Bundesgerichts 2A.566/2003 vom 9. Juni 2004, veröffentlicht in ASA 74 246 ff. E. 3.3; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-2293/2008 vom 18. Mai 2010 E. 2.1.1, A-1698/2006 vom 7. Februar 2007 E. 2.4).

2.5 Gegenstände, die gemäss Art. 7 ZG bzw. Art. 1 aZG zollpflichtig sind, unterliegen zudem grundsätzlich der Einfuhrsteuer. Am 1. Januar 2010 ist das Bundesgesetz vom 12. Juni 2009 über die Mehrwertsteuer (MWSTG; SR 641.20) in Kraft getreten. Die bisherigen gesetzlichen Bestimmungen sowie die darauf gestützt erlassenen Vorschriften bleiben grundsätzlich weiterhin auf alle während ihrer Geltungsdauer eingetretenen Tatsachen und entstandenen Rechtsverhältnisse anwendbar (Art. 112 Abs. 1 MWSTG). Vorliegend gelangen somit Art. 72 ff. des Mehrwertsteuergesetzes vom 2. September 1999 (aMWSTG, AS 2000 1300) zur Anwendung.

Das Objekt der Einfuhrsteuer ist grundsätzlich dasselbe wie beim Zoll. Für das Auslösen der Steuer genügt es, dass der Gegenstand über die Zollgrenze verbracht wird. Ein (entgeltliches) Umsatzgeschäft ist nicht erforderlich (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1612/2006 vom 9. Juli 2009 E. 3.2, A-1751/2006 vom 25. März 2009 E.3.3.2 mit weiteren Hinweisen). Vorbehalten bleiben Abweichungen wie Zollbefreiungen und -erleichterungen sowie Steuerbefreiungen, die sich aus Staatsverträgen oder besonderen Bestimmungen von Gesetzen oder Verordnungen ergeben (Art. 1 Abs. 2 ZTG, Art. 72 aMWSTG). Diese Ausnahmen sind zahlreich. Auch dort, wo kein Zoll erhoben wird, unterliegt aber die Einfuhr von Gegenständen der Einfuhrsteuer, sofern die Einfuhr nicht ausdrücklich von der Steuer befreit ist (Art. 73 Abs. 1 aMWSTG; vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 2A.514/2001 vom 29. Juli 2002 E. 1). Gemäss Art. 74 Abs. 1 Ziff. 4 aMWSTG (bzw. Ziff. 5 in der bis 30. April 2007 geltenden Fassung) in Verbindung mit Art. 8 Abs. 2 Bst. j und Art. 43 Abs. 1 Bst. a ZG bzw. in Verbindung mit Art. 14 Ziff. 23 aZG sind zollfreie Waren des landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverkehrs auch von der Einfuhrsteuer befreit.

2.6 Eine Zollübertretung begeht unter anderem, wer für Waren Zollbefreiung oder Zollermässigung erwirkt, ohne dass die Voraussetzungen für den zollfreien Warenverkehr oder die Zollbegünstigung zutreffen (Art. 74 Ziff. 9 aZG). Im neuen Recht wird dieser Tatbestand von

Art. 118 ZG erfasst. Nach Art. 85 aMWSTG macht sich unter anderem strafbar, wer für sich eine unrechtmässige Steuerbefreiung erwirkt. Gemäss Art. 80 Abs. 1 aZG und Art. 128 ZG sowie Art. 88 Abs. 1 aMWSTG gelangt bei Zollwiderhandlungen und Widerhandlungen gegen das Mehrwertsteuergesetz das Bundesgesetz vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR, SR 313.0) zur Anwendung. Gemäss Art. 12 Abs. 1 VStrR ist die infolge einer Widerhandlung zu Unrecht nicht erhobene Abgabe ohne Rücksicht auf die Strafbarkeit einer Person nachzuentrichten. Art. 12 Abs. 2 VStrR ergänzt, dass zur Nachleistung verpflichtet ist, wer in den Genuss des unrechtmässigen Vorteils gelangt ist, insbesondere der zur Zahlung der Abgabe Verpflichtete oder der Empfänger der Vergütung oder des Beitrages. Voraussetzung für die Anwendbarkeit von Art. 12 Abs. 2 VStrR ist eine objektive Widerhandlung gegen die Verwaltungsgesetzgebung des Bundes (BGE 115 Ib 360 E. 3a, BGE 129 II 385 E. 3.4.3; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-4812/2007 vom 17. Juni 2010 E. 2.2.1, A-1673/2006 vom 20. September 2007 E. 2.4; KURT HAURI, Verwaltungsstrafrecht, Bern 1998, S. 36). Nicht verlangt ist insbesondere eine strafrechtliche Verantwortlichkeit, ein Verschulden oder gar die Einleitung eines Strafverfahrens; vielmehr genügt es, dass der durch die Nichtleistung der Abgabe entstandene unrechtmässige Vorteil seinen Grund in einer Widerhandlung im objektiven Sinn hat (BGE 106 Ib 221 E. 2c, BGE 129 II 160 E. 3.2; Urteile des Bundesgerichts 2C_132/2009 vom 7. Januar 2010 E. 4.1, 2A.660/2006 vom 8. Juni 2007 E. 6.2). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts hat der unrechtmässige Vorteil im Vermögensvorteil zu liegen, der durch die Nichtleistung der Abgabe entstanden ist, wobei ein Vermögensvorteil nicht nur in der Vermehrung der Aktiven, sondern auch in einer Verminderung der Passiven bestehen kann, indem der Leistungspflichtige insofern unrechtmässig bevorteilt ist, als er die Leistung infolge der Widerhandlung nicht erbringen muss (BGE 110 Ib 310 E. 2c, BGE 114 Ib 94 E. 4a; Urteil des Bundesgerichts 2A.199/2004 vom 15. November 2004 E. 2.1; Urteil des Bundesverwaltungsgericht A-4812/2007 vom 17. Juni 2010 E. 2.2.1).

3.

3.1 Vorliegend bestehen zwischen dem Beschwerdeführer und X.W._____ sowie Y.W._____ Verträge, gemäss denen der Beschwerdeführer mehrere Grundstücke, welche in der österreichischen Grenzzone liegen, zur Pacht übernimmt. Unbestrittenermassen führte der Beschwerdeführer im Zeitraum vom 30. April 2004 bis

23. Oktober 2008 von diesen Grundstücken stammende, landwirtschaftliche Produkte zollbefreit in die Schweiz ein. Uneinigkeit herrscht demgegenüber bei den Fragen, ob der Beschwerdeführer Pächter und selbständiger Bewirtschafter der Grundstücke im Sinn der genannten Abgabebefreiungsvorschriften war und ob sich die eingeführten Erzeugnisse entsprechend in rohem Zustand befunden haben.

3.2

3.2.1 Die Aussagen des Beschwerdeführers betreffend die Mitwirkung von X.W._____ bzw. Y.W._____ bei der Bewirtschaftung der Grundstücke sind zum Teil etwas widersprüchlich und stimmen nicht immer mit den Feststellungen der Vorinstanz überein. Aus den Akten geht hervor, dass vor allem Y.W._____ bei der Bewirtschaftung der Felder mitgewirkt hat. Welche Rolle X.W._____ dabei gespielt hat, ist indes nicht genau ersichtlich, aber für den vorliegenden Fall auch nicht weiter von Bedeutung.

Unbestritten ist jedoch, dass (Y.) W._____ bzw. dessen Angestellte – ausser bei bei den Karotten und Zwiebeln (vgl. dazu E. 3.3) – in der Regel zumindest folgende Arbeiten übernahmen:

- Bestellung der Samen und Jungpflanzen,
- Durchführung der Grundbodenbearbeitung und Bepflanzung der Felder,
- Übernahme von Unterhaltsarbeiten (Bewässern, Pflanzenschutz, Hacken),
- Bestellung von Dünger und Spritzmitteln und
- Mithilfe bei der Ernte.

Daneben wurde ein Teil des Gemüses unmittelbar nach der Ernte gewaschen und bis zum Abtransport in die Schweiz in den Kühlräumen der W._____s gelagert.

Uneinigkeit herrscht betreffend die Rolle der W._____s bei der Erstellung der Fruchtfolge- und Absatzplanung. Die Vorinstanz geht davon aus, dass diese jeweils vom Beschwerdeführer und Y.W._____ zusammen erstellt wurde. Dies entspricht der Aussage des Beschwerdeführers in der Einvernahme vom 4. November 2008. Anlässlich

seiner Einvernahmen vom 12. Februar 2009 und vom 6. Mai 2009 führt der Beschwerdeführer dazu aus, dass jeweils er bestimme, was angebaut werde; W._____ informiere ihn lediglich über die Bodenbeschaffenheit und über die bisherige Fruchtfolge. Fest steht damit, dass Y.W._____ auch bei der Fruchtfolge- und Absatzplanung zugegen war und dabei zumindest eine informierende bzw. beratende Funktion übernahm.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass W._____ zahlreiche Aufgaben im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung der zur Diskussion stehenden Grundstücke übernahm. In der Einvernahme vom 4. November 2008 führt der Beschwerdeführer sogar aus, W._____ übernehme zwei Drittel der im Rahmen der Bewirtschaftung der Grundstücke anfallenden Arbeiten.

3.2.2 Aufgrund der engen Zusammenarbeit zwischen dem Beschwerdeführer und Y.W._____ erscheint es bereits fraglich, ob vorliegend überhaupt von einem Pachtverhältnis ausgegangen werden kann. Zwar liegen entsprechende Verträge im Recht, nach denen der Beschwerdeführer mit X.W._____ und Y.W._____ vereinbarte, für einen Pachtzins von Fr. 4.-- pro Are und Jahr die in den Verträgen aufgelisteten Grundstücke zur "Selbstbewirtschaftung" zu übernehmen, die Verträge wurden aber offensichtlich nicht entsprechend umgesetzt. Wie erwähnt, übernahm der Beschwerdeführer die Bewirtschaftung der Grundstücke nicht selbst, sondern zusammen mit Y.W._____ bzw. mit dessen Mitarbeitern. Ob somit noch von einem "Überlassen einer Sache" gesprochen werden kann, ist zweifelhaft (vgl. E. 2.3.2). Zudem wurde der Pachtzins (zumindest ab dem Jahre 2006) nicht (mehr) in der vertraglich festgelegten Art und Höhe bezahlt, sondern unter Berücksichtigung der von Y.W._____ bzw. dessen Angestellten erbrachten Dienstleistungen sowie später auch der Kosten für die Jungpflanzen, Pflanzenschutzmittel und Dünger in Relation zu den vom Beschwerdeführer eingeführten Produkten in Form einer Art "Produktepreis" vergütet.

3.2.3 Vorliegend nicht erfüllt ist jedenfalls das Kriterium der selbständigen Bewirtschaftung. Auch wenn der Beschwerdeführer die in der Beschwerdeschrift vom 26. April 2010 ausdrücklich geltend gemachten Arbeiten und Aufgaben übernommen hatte, ist festzustellen, dass die Arbeit auf den Feldern in erheblichem Umfang durch Y.W._____ bzw. dessen Angestellte, also durch den

"Verpächter" selber, geleistet wurde. Folglich kann nicht mehr von einer selbständigen Bewirtschaftung im Sinn der höchstrichterlichen Rechtsprechung durch den Beschwerdeführer gesprochen werden (vgl. E. 2.3.1). Damit scheidet die Möglichkeit einer zollbefreiten Einfuhr im Rahmen des landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverkehrs für sämtliche in Rede stehenden Einfuhren von vornherein aus (vgl. E. 2.3).

3.2.4 Der Beschwerdeführer wendet ein, es sei zur Erfüllung der Voraussetzungen des landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverkehrs gar nicht notwendig, dass der Bewirtschafter das Grundstück selber bearbeite. Es könnten auch Angestellte des Bewirtschafters in dessen Auftrag oder Fachleute auf dessen genaue Anweisung hin das Grundstück bearbeiten; so sei nicht schädlich, wenn mit W._____ die Person des Verpächters und jene des Beauftragten zusammenfielen.

Es ist unter diesem Gesichtspunkt nichts dagegen einzuwenden, wenn die Angestellten des Beschwerdeführers bei der Bewirtschaftung der Grundstücke mithelfen (vgl. E. 2.3.1). Davon zu unterscheiden ist jedoch die Situation, in der der Verpächter bzw. dessen Angestellte Aufgaben bei der Bearbeitung der Felder übernehmen. Nach langjähriger Rechtsprechung kann im Falle der Mitwirkung durch den Verpächter eben nicht mehr von einer selbständigen Bewirtschaftung durch den Pächter gesprochen werden (vgl. E. 2.3.1). Insofern war es entgegen der offenbaren Auffassung des Beschwerdeführers keineswegs die Intention des Gesetzgebers zu ermöglichen, dass die grundsätzliche Abgabepflicht von Einfuhren mittels des Konstruktes umgangen wird, wonach die zur Abgabebefreiung berechtigende Pacht durch "Beauftragung des Verpächters" zur Bewirtschaftung der Felder faktisch wieder rückgängig gemacht wird.

3.2.5 Daran vermag auch das Vorbringen des Beschwerdeführers, er habe das gesamte Geschäftsrisiko getragen und gelte schon deswegen als selbständiger Bewirtschafter, nichts zu ändern. Zudem übernahm (Y.) W._____ – entgegen der Behauptung des Beschwerdeführers – sehr wohl ein gewisses Geschäftsrisiko. In den Einvernahmen vom 4. November 2008 und vom 6. Mai 2009 erklärte der Beschwerdeführer ausdrücklich, nicht die gesamte Ernte des gepachteten Landes sei in die Schweiz eingeführt worden, sondern ein Teil sei jeweils bei W._____ verblieben. Es sei richtig, dass

W._____ das Verlustrisiko für Waren getragen habe, welche er, der Beschwerdeführer, in der Schweiz nicht habe verkaufen können und somit W._____ überlassen worden seien. Ebenfalls in der Einvernahme vom 4. November 2008 erläuterte der Beschwerdeführer, es werde sogar nur ein kleiner Anteil der auf der gepachteten Fläche angebauten Produkte im landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverkehr in die Schweiz eingeführt, ein Grossteil der Ernte verbleibe bei W._____. Daraus ergibt sich, dass der Beschwerdeführer eben gerade nicht das alleinige Geschäftsrisiko für die vom gepachteten Land stammenden Produkte trug. Auch hier stellt sich die Frage, ob dieser Umstand überhaupt mit der Definition einer Pacht im Sinne der Abgabebefreiung vereinbar ist (vgl. E. 2.3.2 und E. 3.2.2). Ein weiteres Risiko für (Y.) W._____ ergab sich aufgrund der Art und Weise der Abgeltung der von ihm bzw. seinen Angestellten erbrachten Dienstleistungen: Gemäss den eigenen Angaben des Beschwerdeführers in der Einvernahme vom 4. November 2008 habe W._____ – aufgrund der gewählten Abrechnungsart (vgl. E. 3.2.2.) – ein Interesse daran gehabt, dass möglichst viel geerntet werde. Entsprechend habe er auch versucht, Einfluss auf den Verkauf zu nehmen. Damit hing die Höhe der Entschädigung W._____s von der Menge der geernteten bzw. verkauften Produkten ab, wodurch er ebenfalls ein erhebliches Geschäftsrisiko trug.

3.3 Betreffend die Karotten und Zwiebeln macht der Beschwerdeführer geltend, er habe, zusammen mit seinen Angestellten und mit Ausnahme der Düngung, jeweils alle anfallenden Arbeiten selbständig erledigt. Diese Unterscheidung zwischen einzelnen Produkten geht fehl. Bei der Beurteilung, ob für die Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse im Rahmen des Grenzzonenverkehrs Zollfreiheit gewährt wird oder nicht, werden die Voraussetzungen nicht in Bezug auf jede Gemüsesorte einzeln oder gar in Bezug auf jede Ernte einzeln geprüft. Das Kriterium der selbständigen Bewirtschaftung bezieht sich vielmehr auf das Grundstück an sich und muss gesamthaft erfüllt werden (vgl. E. 2.3 und E. 2.3.1). Eine gewisse Mithilfe bei der Bewirtschaftung durch Y.W._____ bzw. seine Angestellten fand zudem auch hier – zumindest durch die Übernahme der Düngung – statt.

3.4

3.4.1 Da zumindest eine der erforderlichen Voraussetzungen des landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverkehrs – die selbständige Bewirtschaftung der Grundstücke – vorliegend klar nicht erfüllt ist,

erübrigte sich grundsätzlich eine weitergehende Prüfung. Der Vollständigkeit halber sei jedoch kurz auf die Problematik "rohes Bodenerzeugnis" eingegangen.

3.4.2 Gemäss den eigenen Angaben des Beschwerdeführers sind die geernteten Produkte, insbesondere der Kopf- und Eisbergsalat, zum Teil in Meiningen gewaschen und bis zum Abtransport in die Schweiz in den Kühlräumen der W._____s gelagert worden. Diese Massnahmen seien zur Erfüllung der Qualitätsanforderungen zwingend notwendig. Das Gemüse sei aber weder verarbeitet noch verpackt oder sortiert worden; die Einfuhr in die Schweiz sei somit – entgegen der Auffassung der Zollkreisdirektion Schaffhausen und der OZD – stets in rohem Zustand erfolgt.

3.4.3 Weder beim Waschen des Gemüses noch bei dessen Lagerung auf dem Hof der W._____s handelt es sich um eine notwendige Bearbeitungshandlung, welche für den Transport vom Feld auf den Hof des Beschwerdeführers erforderlich wäre (vgl. E. 2.3.3). Bei diesen Massnahmen geht es vielmehr darum, das Gemüse in eine haltbare und lagerfähige Form zu bringen. Auch wenn das Gemüse rasch nach der Ernte gewaschen werden muss, ist nicht ersichtlich warum dies nicht auch auf dem Hof des Beschwerdeführers geschehen kann, welcher nur gerade ca. vier Kilometer von jenem W._____s entfernt liegt. Gewaschenes und vorgängig beim "Verpächter" (gekühlt) gelagertes Gemüse gilt jedenfalls nicht mehr als roh im Sinne der gesetzlichen Bestimmungen.

3.5 Mehrere Voraussetzungen zur zollfreien Einfuhr der landwirtschaftlichen Erzeugnisse sind somit nicht erfüllt. Die zu Unrecht nicht entrichteten Abgaben sind entsprechend nachzuentrichten (vgl. E. 2.6).

4.

4.1 Der Beschwerdeführer beruft sich ferner auf das Vertrauensschutzprinzip und macht geltend, die Zollbehörden hätten seit einer Besprechung vom 10. Juli 2006 beim Zollamt Schaanwald von den bestehenden Unklarheiten betreffend die Erntebearbeitung gewusst und hätten sich nicht mit Nachdruck dafür eingesetzt, dass die OZD die ungeklärten, für den Beschwerdeführer wesentlichen Fragen, endlich beantworte. Die zwingende Auskunft sei aus unerkennbaren Gründen unterblieben. Dieses Unterlassen sei der Erteilung einer falschen Auskunft gleichzustellen. Aufgrund der erwähnten Besprechung vom

10. Juli 2006 hätten zudem die Zollbehörden vor Ort alle Abläufe im Betrieb des Beschwerdeführers gekannt und diese in der Folge über zwei Jahre lang akzeptiert bzw. toleriert. Aufgrund dieses Verhaltens der Behörden habe er seine bisherigen Abläufe – wie er mit der zuständigen Behörde vereinbart habe – beibehalten und habe dadurch Dispositionen getroffen, die heute nicht mehr rückgängig gemacht werden könnten. Sämtliche Voraussetzungen zur Gewährung des Vertrauensschutzes seien erfüllt.

4.2

4.2.1 Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden (Art. 9 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Nach dem Grundsatz des Vertrauensschutzes haben die Privaten Anspruch darauf, in ihrem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden geschützt zu werden (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 627).

4.2.2 Für die erfolgreiche Geltendmachung des Vertrauensschutzprinzips bedarf es zunächst eines Anknüpfungspunktes; es muss eine Vertrauensgrundlage vorhanden sein. Darunter ist das Verhalten eines staatlichen Organes zu verstehen, das bei den betroffenen Privaten bestimmte Erwartungen auslöst. So kann unter Umständen eine (selbst unrichtige) Auskunft, welche eine Behörde dem Bürger erteilt, unter gewissen Umständen Rechtswirkungen entfalten (BGE 129 I 161 E. 4; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-8485/2007 vom 22. Dezember 2009 E. 2.4; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 631).

Die Untätigkeit einer Behörde vermag dagegen grundsätzlich keinen Vertrauenstatbestand zu schaffen (Urteile des Bundesgerichts 1A.75/2005 vom 9. November 2005 E. 8.1, 1A.63/2005 vom 22. August 2005 E. 5.2.1 mit Hinweisen; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1765/2006 vom 30. März 2009 E. 2.4). Auch die vorübergehende Duldung eines rechtswidrigen Zustandes hindert die Behörde grundsätzlich nicht an der späteren Behebung dieses Zustandes. Nur in Ausnahmefällen wird durch die behördliche Untätigkeit eine Vertrauensgrundlage geschaffen, die der Wiederherstellung der Rechtmässigkeit ganz oder teilweise entgegensteht; namentlich wenn die Behörden den rechtswidrigen Zustand zuvor über Jahre hinweg geduldet hatten, obschon ihnen die Gesetzwidrigkeit bekannt war oder

sie diese bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt hätten kennen müssen (vgl. BGE 107 Ia 121 E. 1c; Urteile des Bundesgerichts 1C_176/2009 vom 28. Januar 2010 E. 2.2, 1A.19/2001 vom 22. August 2001, veröffentlicht in Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht ZBl. 103 [2002] 582 E. 4b; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 652; BEATRICE WEBER-DÜRLER, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Basel/Frankfurt a.M. 1983, S. 231 f.).

4.2.3 Nebst einer Vertrauensgrundlage müssen verschiedene Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein, damit sich der Private mit Erfolg auf das Vertrauensschutzprinzip berufen kann.

So ist eine unrichtige Auskunft der Verwaltungsbehörde nur bindend wenn:

- die Behörde in einer konkreten Situation mit Bezug auf bestimmte Personen gehandelt hat,

- sie dabei für die Erteilung der betreffenden Auskunft zuständig war oder wenn der Bürger die Behörde aus zureichenden Gründen als zuständig betrachten durfte,

- gleichzeitig der Bürger die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne weiteres erkennen konnte,

- er im Vertrauen auf die Richtigkeit der Auskunft Dispositionen getroffen hat, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden können und

- 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 (Urteile des Bundesgerichts 2C_123/2010 vom 5. Mai 2010 E. 4.1, 1C_242/2007 vom 11. Juni 2008 E. 3.3.1, 2A.400/2003 vom 7. September 2004 E. 2.1; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-7703/2007 vom 15. Februar 2010 E. 4.1, A-8485/2007 vom 22. Dezember 2009 E. 2.4, A-2036/2008 vom 19. August 2009 E. 2.4.1, A-1711/2006 vom 23. Januar 2009 E. 2.8).

Auch pflichtwidrig unterlassene Auskünfte einer Behörde können verhaltenswirksame Erwartungen auslösen und damit eine Vertrauensgrundlage bilden. Die Voraussetzungen müssen dann teilweise umgedacht werden (BGE 131 V 472 E. 5; Urteil des Bundesgerichts 1C_393/2009 vom 4. Januar 2010 E. 5.1). So wird Stillschweigen einer amtlichen Auskunft nur gleichgestellt, wenn aufgrund gesetzlicher Vorschrift oder nach den Umständen im Einzelfall eine ausdrückliche Auskunft geboten gewesen wäre. Zudem darf die Unrichtigkeit der Schlüsse, die der Bürger aus dem Schweigen der Behörden ziehen durfte, nicht ohne weiteres erkennbar gewesen sein. Das heisst, der Bürger musste nicht mit einer anderslautenden ausdrücklichen Auskunft rechnen (PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 22 Rz. 17).

4.2.4 Als Folge der Bedeutung des Legalitätsprinzips im Abgaberecht ist der Vertrauensschutz in diesem Bereich zudem praxisgemäss nur mit Zurückhaltung zu gewähren (BGE 131 II 627 E. 6.1). Eine vom Gesetz abweichende Behandlung eines Abgabepflichtigen kann nur in Betracht fallen, wenn die Voraussetzungen des Vertrauensschutzes klar und eindeutig erfüllt sind (so schon BGE 118 Ib 312 E. 3b; Urteil des Bundesgerichts 2C_123/2010 vom 5. Mai 2010 E. 4, 2C_728/2009 vom 15. März 2010 E. 3.2).

4.3 Der Beschwerdeführer macht betreffend das Erfordernis einer Vertrauensgrundlage zweierlei geltend: Einerseits behauptet er, die Zollbehörden hätten die Abläufe in seinem Betrieb, somit den rechtswidrigen Zustand, geduldet und damit eine Vertrauensgrundlage geschaffen; andererseits habe es die Zollstelle Schaanwald in pflichtwidriger Weise unterlassen, dem Beschwerdeführer eine Auskunft zu erteilen. Dieses Verhalten sei der Erteilung einer unrichtigen Auskunft gleichzustellen und stelle eine Vertrauensgrundlage dar.

4.4

4.4.1 Vorerst ist festzuhalten, dass sich der Beschwerdeführer bei beiden, von ihm geltend gemachten Vertrauensgrundlagen – sowohl bei der Duldung eines rechtswidrigen Zustands als auch bei der pflichtwidrigen Unterlassung einer Auskunft – auf die Besprechung vom 10. Juli 2006 stützt (vgl. E. 4.1). Die Frage nach der Gewährung des Vertrauensschutzes kann sich somit von vornherein nur auf die Zeit nach dieser Besprechung beziehen; für den Zeitraum vorher fehlt

es bereits an einer Vertrauensgrundlage, auf die sich der Beschwerdeführer hätte stützen können.

4.4.2 Sodann bezog sich die genannte Besprechung bzw. die Anfrage des Beschwerdeführers nur darauf, inwieweit die Produkte bearbeitet werden dürfen, um noch als rohes Bodenerzeugnis zu gelten. Konkret ging es vor allem um die Frage, ob das Waschen und Lagern des Gemüses in der ausländischen Grenzzone der zollbefreiten Einfuhr im Rahmen des landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverkehrs entgegensteht oder nicht. So bezieht sich das Schreiben des Zollinspektorats Schaanwald vom 12. Juli 2006, in welchem die Anfrage des Beschwerdeführers an die Zollkreisdirektion Schaffhausen weitergeleitet wurde, lediglich auf die Frage, ob das Waschen und Bündeln der Produkte toleriert werde. Auch die Gesprächsnotiz vom 20. Februar 2009, welche anlässlich eines Gespräches zwischen Vertretern der Zollstellen Schaanwald und Oberriet sowie der Zollkreisdirektion Schaffhausen erstellt wurde, bestätigt diesen Sachverhalt: Gemäss den Angaben von U._____, Zollstelle Schaanwald, und T._____, Zollstelle Oberriet, sei die weitergehende Bearbeitung des Gemüses nach der Besprechung im Jahre 2006 toleriert worden, da sie von der Zollkreisdirektion noch keine Antwort erhalten hätten. Auch sei toleriert worden, dass die Produkte teilweise gekühlt eingeführt worden seien. Es sei lediglich "gerüchteweise" bekannt gewesen, dass Mitarbeiter von W._____ auf den an den Beschwerdeführer verpachteten Grundstücken Arbeiten vorgenommen hätten. In der Einvernahme vom 12. Februar 2009 erklärte der Beschwerdeführer zudem selber, es sei ihm an der Besprechung vom 10. Juli 2006 hauptsächlich um das Waschen der Produkte gegangen. Die gesamten Umstände, insbesondere die enge Zusammenarbeit zwischen dem Beschwerdeführer und W._____, waren jedoch offenbar nicht Thema der Besprechung bzw. der Anfrage des Beschwerdeführers. Auch wenn die Zollbehörden im Laufe der Besprechung bzw. gerüchteweise das eine oder andere Detail über den Betrieb des Beschwerdeführers vernommen hätten, kann noch nicht von Kenntnis der konkreten Umstände betreffend die Zusammenarbeit zwischen dem Beschwerdeführer und den W._____s gesprochen werden. Der genaue Ablauf der Bewirtschaftung wurde vielmehr erst im Verlaufe der – mit Beschluss vom 13. August 2008 eröffneten und mit Schlussprotokoll vom 11. März 2010 abgeschlossenen – Untersuchung aufgedeckt. Mangels Kenntnis kann somit auch nicht von einem "Tolerieren" bzw. von einem "Dulden" eines rechtswidrigen Zustandes (vgl. E. 4.2.2 hievor) durch

die Zollbehörden gesprochen werden. Die Besprechung vom 10. Juli 2006 und die darauf folgende Anfrage des Beschwerdeführers – und folglich auch die Kenntnisse der Zollbehörden – beschränkten sich vielmehr auf das Thema der Bearbeitung der Bodenerzeugnisse. Damit reduziert sich auch die Frage nach der Gewährung des Vertrauensschutzes einzig auf diesen Punkt, da betreffend die übrigen Abläufe der Bewirtschaftung keine Vertrauensgrundlage vorhanden ist.

Selbst wenn nun aber dem Beschwerdeführer in Bezug auf die Bearbeitung des Gemüses Vertrauensschutz zu gewähren wäre, würde ihm dies im Ergebnis nichts nützen. Denn es fehlt vorliegend ohnehin zumindest eine der kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen des landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverkehrs, nämlich jene der selbständigen Bewirtschaftung (vgl. E 3.2.3 f.).

4.4.3 Es bleibt anzumerken, dass selbst wenn die Zollbehörden die Einfuhr von bearbeitetem Gemüse vorübergehend "geduldet" hätten, dies der Nacherhebung der zu Unrecht nicht bezahlten Abgaben und somit der späteren Behebung des rechtswidrigen Zustands grundsätzlich nicht entgegensteht (vgl. E. 4.2.2); eine Duldung der fraglichen Einfuhren über Jahre durch die Zollbehörden, obwohl ihnen die Rechtswidrigkeit bekannt war (vgl. E. 4.2.2), ist jedenfalls nicht ersichtlich und wird auch nicht geltend gemacht. Die Zollbehörden akzeptierten vielmehr die Bearbeitung des Gemüses lediglich unter Vorbehalt der noch erfolgenden Auskunft der OZD. Eben gerade aufgrund der Unsicherheit, die bei den Zollstellen vor Ort herrschten, wollten sich diese bis zur definitiven Klärung der Frage der Bearbeitung des Gemüses nicht festlegen und liessen den Beschwerdeführer nur unter Vorbehalt vorläufig gewähren. Die Zollstellen wussten aber eben gerade nicht, ob die Vorgehensweise des Beschwerdeführers rechtswidrig war oder nicht, weswegen auch hier nicht von einer "Duldung eines rechtswidrigen Zustands" gesprochen werden kann. Diese Unsicherheit war denn auch dem Beschwerdeführer durchaus bewusst. So sagte er in der Einvernahme vom 12. Februar 2009 etwa aus, er habe an der Besprechung vom 10. Juli 2006 den Eindruck gehabt, alle seien unsicher und niemand wisse richtig Bescheid. Aufgrund des Verhaltens der Behörde musste der Beschwerdeführer damit rechnen, dass er die vorläufig nicht bezahlten Abgaben allenfalls später nachbezahlen muss. Das Verhalten der Zollbehörden vermag somit keine Vertrauensgrundlage zu begründen (vgl. E. 4.2.2 und 4.2.3).

4.4.4 Ebenso fehl schlägt das Argument des Beschwerdeführers, die Zollbehörde habe die Auskunft pflichtgemäss unterlassen und dieses Verhalten sei dem Erteilen einer falschen Auskunft gleichzustellen. Wie soeben ausgeführt, musste der Beschwerdeführer sehr wohl mit einer anderslautenden ausdrücklichen Auskunft rechnen (vgl. E. 4.2.3 und E. 4.4.3), weshalb vorliegend auch das Unterlassen einer Auskunft als Vertrauensgrundlage ausser Betracht fällt.

4.4.5 Mangelt es bereits an einer Vertrauensgrundlage, erübrigt es sich, die weiteren kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen des Vertrauensschutzes zu prüfen.

5.
Ausgangsgemäss ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Die Verfahrenskosten im Betrag von Fr. 15'000.-- sind dem Beschwerdeführer aufzuerlegen und mit dem von ihm geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Eine Parteientschädigung an den Beschwerdeführer ist nicht zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG e contrario).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 15'000.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 15'000.-- verrechnet.

3.
Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 64.2.28410.000444.08; Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter: Die Gerichtsschreiberin:

Daniel Riedo Claudia Zulauf

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: