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



Abteilung I
A-1225/2013

# Urteil vom 27. März 2014

Besetzung

Richter Michael Beusch (Vorsitz),
Richter Pascal Mollard, Richter Jürg Steiger,
Gerichtsschreiberin Iris Widmer.

Parteien

**X._____ AG,**
vertreten durch …,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (Rückerstattungen im unbegleiteten kombinierten Verkehr, Nachforderung).

## Sachverhalt:

**A.**
Der A._____ (Zweckverband) befasst sich mit der Abfallentsorgung. Mit dem Transport der Abfälle beauftragte A._____ – neben anderen – die X._____ AG.

Bei der Entsorgung wurden Container des Typs …. und des Typs … verwendet. Für die Beförderung zur Kehrichtverwertungsanlage wurden die Container von den Lastwagen auf die Bahn verladen. Die Oberzolldirektion (OZD) erstattete der X._____ AG für diese Fahrten im sog. unbegleiteten kombinierten Verkehr die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) zurück.

**B.**
Anlässlich einer Kontrolle durch die Abteilung LSVA der Oberzolldirektion (OZD) wurden die für den A._____ verwendeten Container vermessen. Die Verwaltung kam dabei zum Ergebnis, dass die Ladebehälter die für die Rückerstattung erforderliche Länge nicht aufweisen würden. In der Folge wurde die Sektion Zollfahndung der Zollkreisdirektion Schaffhausen mit der Untersuchung des Sachverhalts beauftragt. Im Verlaufe dieser Abklärungen wurden die Container durch die RUAG Schweiz AG milimetergenau vermessen. Aufgrund dieser Resultate sah sich die Verwaltung in ihrer Auffassung, wonach die eingesetzten Container die für die Rückforderung der LSVA im Rahmen des unbegleiteten kombinierten Verkehrs erforderliche Länge unterschreiten würden, bestätigt.

**C.**
Am 30. Mai 2012 forderte die Zollkreisdirektion Schaffhausen vom A._____ die ihrer Auffassung nach zu Unrecht geltend gemachten Rückerstattungen für die Jahre 2007 bis 2011 in der Höhe von insgesamt Fr. 352'829.90 nach. Mit Verfügung vom selben Datum wurde für den Betrag von Fr. 125'816.80 die X._____ AG solidarisch leistungspflichtig erklärt. Die Nachforderung begründete die Zollkreisdirektion damit, dass die eingesetzten Container die rückerstattungsberechtigte Mindestlänge nicht aufweisen würden. Die X._____ AG habe als Fahrzeughalterin und somit als Abgabepflichtige für die LSVA die fraglichen Rückerstattungen beantragt. Durch die zu Unrecht erfolgte Rückerstattung sei sie in den Genuss eines unrechtmässigen Vorteils gelangt.

**D.**
Die gegen diese Verfügung von der X._____ AG erhobene Beschwerde wurde von der OZD am 4. Februar 2013 abgewiesen.

**E.**
Am 7. März 2013 gelangte die X._____ AG (Beschwerdeführerin) an das Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt – unter Kosten- und Entschädigungsfolge – die Aufhebung des angefochtenen Beschwerdeentscheids. In ihrer Vernehmlassung vom 7. Mai 2013 schliesst die OZD (Vorinstanz) auf kostenfällige Abweisung der Beschwerde.

**F.**
Innerhalb erstreckter Frist replizierte die Beschwerdeführerin am 30. Juli 2013. Sie hält an ihren bereits in der Beschwerde gestellten Anträgen fest.

Am 5. Dezember 2013 forderte das Bundesverwaltungsgericht die Vorinstanz auf, zur Vervollständigung der Akten verschiedene Unterlagen einzureichen. Dieser Aufforderung kam die Vorinstanz fristgerecht nach.

Am 5. März 2014 gelangte die Beschwerdeführerin mit einem weiteren Schreiben an das Bundesverwaltungsgericht, in welchem sie über die "seit der Beschwerdeerhebung erfolgten Entwicklungen im unbegleiteten kombinierten Verkehr" informierte.

## Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

**1.**
**1.1** Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (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 hier nicht vor, und die Vorinstanz ist eine Behörde im Sinn von Art. 33 VGG. Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde sachlich zuständig. Soweit das VGG nichts anderes bestimmt, richtet sich gemäss dessen Art. 37 das Verfahren nach dem VwVG.

**1.2**
**1.2.1** Nach dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit bedarf jedes staatliche Handeln einer gesetzlichen Grundlage (Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfas-

sung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Inhaltlich gebietet das Gesetzmässigkeitsprinzip, dass staatliches Handeln insbesondere auf einem Rechtssatz (generell-abstrakter Struktur) von genügender Normstufe und genügender Bestimmtheit zu beruhen hat (BVGE 2011/13 E. 15.4, Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3479/2012 vom 8. Januar 2013 E. 2.1.1; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 19 Rz. 2; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 381 ff.).

**1.2.2** Werden Rechtsetzungskompetenzen des Gesetzgebers auf den Verordnungsgeber (im Bund in aller Regel an den Bundesrat) übertragen, spricht man von Gesetzesdelegation. Der Gesetzgeber ermächtigt damit im (formellen) Gesetz die Exekutive zum Erlass von gesetzesvertretenden Verordnungen. Die Gesetzesdelegation gilt als zulässig, wenn sie nicht durch die Verfassung ausgeschlossen ist, in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten ist, sich auf ein bestimmtes, genau umschriebenes Sachgebiet beschränkt und die Grundzüge der delegierten Materie – das heisst die wichtigen Regelungen – im delegierenden Gesetz selbst enthalten sind (Art. 164 Abs. 1 BV; BGE 134 I 322 E. 2.4 und 2.6.3, 133 II 331 E. 7.2.1, 128 I 113 E. 3c; statt vieler: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-573/2013 vom 29. November 2013 E. 4.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 407).

**1.2.3** Das Bundesverwaltungsgericht kann auf Beschwerde hin vorfrageweise Verordnungen des Bundesrates auf ihre Gesetz- und Verfassungsmässigkeit prüfen (konkrete Normenkontrolle). Der Umfang der Kognition hängt dabei davon ab, ob es sich um eine unselbständige oder aber um eine selbständige Verordnung handelt (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2013, Rz. 2.177). Bei unselbständigen Verordnungen, die sich auf eine gesetzliche Delegation stützen (und nicht wie selbständige Verordnungen direkt auf der Verfassung beruhen), prüft das Bundesverwaltungsgericht, ob sich der Bundesrat an die Grenzen der ihm im Gesetz eingeräumten Befugnis gehalten hat. Wird dem Bundesrat durch die gesetzliche Delegation ein sehr weiter Bereich des Ermessens für die Regelung auf Verordnungsstufe eingeräumt, so ist dieser Spielraum nach Art. 190 BV für das Bundesverwaltungsgericht verbindlich. Es darf in diesem Fall bei der Überprüfung der Verordnung nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen, sondern hat seine Prüfung darauf zu beschränken, ob die Verordnung den Rahmen der dem

Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenz offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetz- oder verfassungswidrig ist (BGE 136 II 337 E. 5.1, 131 II 562 E. 3.2, 130 I 26 E. 2.2.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-573/2013 vom 29. November 2013 E. 4.3). Dabei kann es namentlich prüfen, ob sich eine Verordnungsbestimmung auf ernsthafte Gründe stützt oder Art. 9 BV widerspricht, weil sie sinn- oder zwecklos ist, rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen fehlt, oder Unterscheidungen unterlässt, die richtigerweise hätten getroffen werden sollen. Die Zweckmässigkeit hat es hingegen nicht zu beurteilen (BGE 136 II 337 E. 5.1, 131 II 162 E. 2.3, 131 V 256 E. 5.4; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-573/2013 vom 29. November 2013 E. 4.3, A-416/2013 vom 6. August 2013 E. 2.3).

**1.2.4** Die vorfrageweise Feststellung einer Gesetz- oder Verfassungswidrigkeit führt indes nicht zur Aufhebung einer bundesrätlichen Verordnung, sondern zur Nichtanwendung der entsprechenden Bestimmung und zur Aufhebung der darauf gestützten Verfügung (BGE 107 Ib 243 E. 4b in fine, Urteil des Bundesgerichts 2C_735/729/2007 vom 25. Juni 2008 E. 4.2; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-3479/2012 vom 8. Januar 2013 E. 2.4, A-4357/2010 vom 5. Mai 2011 E. 1.3.2).

**1.3** 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 an sich abgeht oder umgekehrt die betreffende Tatsache aus den Akten bereits genügend ersichtlich ist und angenommen werden kann, dass die Durchführung des Beweises im Ergebnis nichts ändern wird (sogenannte "antizipierte Beweiswürdigung"; statt vieler: BGE 131 I 153 E. 3; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.144).

**2.**

**2.1** Nach Art. 1 des Schwerverkehrsabgabegesetzes vom 19. Dezember 1997 (SVAG, SR 641.81) bezweckt die LSVA, dass der Schwerverkehr die ihm zurechenbaren Wegkosten und Kosten zulasten der Allgemeinheit langfristig deckt, soweit er für diese nicht bereits durch andere Leistungen oder Abgaben aufkommt (Abs. 1). Zudem soll die Abgabe einen Beitrag dazu leisten, dass die Rahmenbedingungen der Schiene im Transportmarkt verbessert und die Güter vermehrt mit der Bahn befördert werden (Abs. 2). Abgabeobjekt ist die Benützung der öffentlichen Strassen durch

die in- und ausländischen schweren Motorfahrzeuge und Anhänger für den Güter- und Personentransport (vgl. Art. 2 und 3 SVAG).

**2.2** Unter dem Titel "Ausnahmen und Befreiung" regelt Art. 4 Abs. 3 SVAG, dass für Fahrten im unbegleiteten kombinierten Verkehr (UKV) Anspruch auf eine pauschale Rückerstattung besteht. Die Einzelheiten regelt der Bundesrat.

**2.3**

**2.3.1** Die Verordnung über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe vom 6. März 2000 (SVAV, SR 641.811) enthält im 2. Kapitel nähere Ausführungsbestimmungen zu den Fahrten im UKV. Halterinnen und Halter von der Abgabe unterliegenden Fahrzeugen, mit denen Fahrten im UKV ausgeführt werden, erhalten für die Fahrten im Vor- und Nachlauf des UKV von der Zollverwaltung auf Antrag eine Rückerstattung (Art. 8 Abs. 1 SVAV). Pro Ladebehälter oder Sattelanhänger, der von der Strasse auf die Bahn oder das Schiff oder von der Bahn oder dem Schiff auf die Strasse umgeschlagen wird, beträgt seit dem 1. Januar 2008 die Rückerstattung für Ladebehälter oder Sattelanhänger mit einer Länge zwischen 5.5 und 6.1 m oder zwischen 18 und 20 Fuss Fr. 24.– und für Ladebehälter oder Sattelanhänger mit einer Länge über 6.1 m oder über 20 Fuss Fr. 37.– (Art. 8 Abs. 2 Bst. a und b SVAV). Bis Ende 2007 lagen die entsprechende Rückerstattungssätze bei Fr. 23.– bzw. Fr. 35.– (vgl. Art. 8 Abs. 2 Bst. a und b SVAV in der Fassung von 2005, AS 2004 4525). Der Rückerstattungsantrag ist zusammen mit der Deklaration nach Art. 22 SVAV an die Zollverwaltung zu richten (Art. 8 Abs. 3 SVAV). Der Rückerstattungsbetrag darf die gesamte Abgabe der im UKV eingesetzten Fahrzeuge der Antragstellerin oder des Antragstellers pro Abgabeperiode nicht übersteigen (Art. 8 Abs. 4 SVAV).

**2.3.2** Fahrten im Vor- und Nachlauf des UKV sind solche, die von Strassenfahrzeugen mit Ladebehältern (auch: Container, Wechselaufbauten) oder mit Sattelanhängern zwischen dem Verlade- oder Entladeort und einem Umschlagsbahnhof oder Rheinhafen ausgeführt werden, ohne dass das Ladegut beim Übergang vom einen zum anderen Verkehrsträger das Transportgefäss wechselt (Art. 9 Abs. 1 SVAV). Die Ladebehälter müssen eine Mindestlänge von 5.5 m oder 18 Fuss und eine Mindestbreite von 2.1 oder 7 Fuss aufweisen (Art. 9 Abs. 2 SVAV).

**2.4** Wer ungerechtfertigt eine Vergünstigung oder Rückerstattung erwirkt oder in einem Rückerstattungsgesuch unrichtige Angaben macht, wird mit

Busse bis zum Fünffachen der hinterzogenen oder gefährdeten Abgabe oder des unrechtmässigen Vorteils bestraft. Bei fahrlässiger Begehung beträgt die Busse bis zum Dreifachen der hinterzogenen oder gefährdeten Abgabe oder des unrechtmässigen Vorteils. Vorbehalten bleiben die Artikel 14–16 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR, SR 313.0). Die Mindestbusse beträgt 100 Franken (Art. 20 Abs. 1 SVAG). Widerhandlungen werden nach dem VStrR durch die Eidgenössische Zollverwaltung verfolgt und beurteilt (Art. 22 SVAG).

**2.5**

**2.5.1** Gemäss Art. 12 Abs. 1 VStrR ist die infolge einer Widerhandlung zu Unrecht nicht erhobene Abgabe *ohne Rücksicht auf die Strafbarkeit* einer Person nachzuentrichten oder zurückzuerstatten. Art. 12 Abs. 2 VStrR ergänzt, dass zur Nach- oder Rückleistung 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 129 II 160 E. 3.1, 115 Ib 360 E. 3a). Nicht verlangt ist aber eine strafrechtliche Verantwortlichkeit, ein Verschulden (BGE 106 Ib 221 E. 2c, Urteil des Bundesgerichts 2A.603/2003 vom 10. Mai 2004 E. 3.2) 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 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; vgl. auch ANDREAS EICKER/FRIEDRICH FRANK/JONAS ACHERMANN, Verwaltungsstrafrecht und Verwaltungsstrafverfahrensrecht, Bern 2012, S. 91 f.).

**2.5.2** 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 die leistungspflichtige Person insofern unrechtmässig bevorteilt ist, als er die Leistung infolge der Widerhandlung nicht erbringen muss (BGE 114 Ib 94 E 4a, 110 Ib 310 E. 2c, Urteile des Bundesgerichts 2A.199/2004 vom 15. November 2004 E. 2.2.1, 2A.233/1999

vom 2. Dezember 1999 E. 3b; vgl. auch etwa Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5059/2011 und A-5063/2011 vom 4. Juni 2012 E. 2.6.1).

**2.6** Die Verjährung der Nach- und Rückleistungspflicht richtet sich nach Art. 12 Abs. 4 VStrR. Gemäss dieser Bestimmung verjähren Leistungs- und Rückleistungspflichten nicht, solange die Strafverfolgung und -vollstreckung nicht verjährt sind (vgl. BGE 106 Ib 218 E. 2d; vgl. zum Ganzen Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-566/2012 vom 24. Januar 2013 E. 3.7, A-6977/2009 vom 29. November 2010 E. 4.3).

**2.6.1** Nach Art. 2 VStrR gelten die allgemeinen Bestimmungen des Strafgesetzbuches für Taten, die in der Verwaltungsgesetzgebung des Bundes mit Strafe bedroht sind, soweit das VStrR oder das einzelne Verwaltungsgesetz nichts anderes bestimmt. Dies gilt namentlich für den *Beginn* der Verjährung bei Nachforderungen gemäss Art. 12 VStrR (statt vieler: Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-566/2012 vom 24. Januar 2013 E. 3.7.1, A-6977/2009 vom 29. November 2010 E. 4.3).

Der Allgemeine Teil des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0) wurde am 13. Dezember 2002 revidiert (in Kraft seit 1. Januar 2007). Dabei wurden die am 1. Oktober 2002 in Kraft getretenen Neuerungen im Verjährungsrecht gemäss Art. 70 ff. des aStGB (AS 2002 2993 und AS 2002 3146; vgl. zu diesen Neuerungen auch E. 3.7.2) bereits wieder ersetzt. Die beiden Gesetzesfassungen unterscheiden sich jedoch hinsichtlich des Beginns der Verjährungsfrist nicht, ist doch dafür sowohl nach Art. 71 Bst. a aStGB als auch nach Art. 98 Bst. a StGB auf den Zeitpunkt der deliktischen Handlung abzustellen.

**2.6.2** Da das Nebenstrafrecht (insbesondere auch im VStrR) infolge der Neuerungen im Verjährungsrecht per 1. Oktober 2002 keine Anpassungen erfuhr, wurden für diesen Bereich Art. 333 Abs. 5 aStGB (sog. "Transformationsnorm"; Fassung vom 22. März 2002, in Kraft seit 1. Oktober 2002; AS 2002 2986) bzw. Art. 333 Abs. 6 StGB (in Kraft seit 1. Januar 2007) geschaffen.

Die Verfolgungsverjährungsfrist für Übertretungen im VStrR beträgt – entgegen dem Gesetzestext von Art. 11 Abs. 1 VStrR – vier Jahre (Art. 333 Abs. 5 Bst. b aStGB und Art. 333 Abs. 6 Bst. b StGB). Für qualifizierte Übertretungen nach Art. 11 Abs. 2 VStrR gilt gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung – und entgegen dem Wortlaut des Geset-

zes – eine *Verfolgungsverjährungsfrist* von sieben Jahren entsprechend dem nach Art. 70 Abs. 1 Bst. c aStGB bzw. Art. 97 Abs. 1 Bst. c StGB für Vergehen geltenden Mass. Eine Unterbrechung dieser Frist – wie in Art. 11 Abs. 2 VStrR vorgesehen – ist aufgrund von Art. 333 Abs. 5 Bst. c aStGB und Art. 333 Abs. 6 Bst. c StGB nicht möglich (eingehend: BGE 134 IV 328 E. 2.1, vgl. auch BGE 139 IV 62 E. 1.3.2; BVGE 2009/59 E. 4.3 ff., ausführlich auch: Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-566/2012 vom 24. Januar 2013 E. 3.7.2, A-6977/2009 vom 29. November 2010 E. 4.3, A-2293/2008 vom 28. Mai 2010 E. 2.4; zum Ganzen EICKER/FRANK/ACHERMANN, a.a.O., S. 83 f.; MICHAEL BEUSCH/JASMIN MALLA, in: Zweifel/Beusch/Bauer-Balmelli [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer, 2. Aufl., Basel 2012, N 54a zu Vorbemerkungen zu Art. 61 bis 67).

**2.7** Die Konkretisierung einer Norm im Hinblick auf einzelne Lebenssachverhalte geschieht durch Auslegung. Das Ziel der Gesetzesauslegung besteht darin, den Sinngehalt einer Bestimmung zu ermitteln.

Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der *Wortlaut* der Bestimmung (sog. grammatikalische Auslegung). Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden unter Hinzuziehung aller Auslegungselemente (sog. "Methodenpluralismus"; vgl. BGE 136 II 149 E. 3, Urteil des Bundesgerichts 1C_156/2011 vom 15. Juli 2011 E. 3.5.1; statt vieler: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1265/2011 vom 3. Juli 2012 E. 2.6; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 217). Zu berücksichtigen sind namentlich die *Entstehungsgeschichte* der Norm (sog. historische Auslegung), der *Zusammenhang*, in dem sie mit anderen Gesetzesbestimmungen steht (sog. systematische Auslegung) sowie ihr Sinn und Zweck (sog. teleologische Auslegung). Die *Gesetzesmaterialien* sind zwar nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber im Rahmen der historischen Auslegung als Hilfsmittel, den Sinn der Norm zu erkennen. Namentlich bei neueren Texten kommt den Materialien eine besondere Stellung zu, weil noch keine veränderten Umstände oder ein gewandeltes Rechtsverständnis bestehen, die eine andere Lösung nahelegen würden (BGE 128 I 288 E. 2.4; BVGE 2007/24 E. 2.3).

**2.8** Der in Art. 9 BV verankerte Schutz von Treu und Glauben bedeutet, dass der Bürger bzw. die Bürgerin Anspruch darauf hat, in seinem bzw. ihrem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden ge-

schützt zu werden. Zunächst einmal bedarf der Vertrauensschutz jedoch einer gewissen Grundlage. Die Behörde muss durch ihr Verhalten beim Bürger bzw. bei der Bürgerin 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. Gemäss Rechtsprechung und Lehre müssen – nebst der Vertrauensgrundlage – verschiedene weitere Voraussetzungen erfüllt sein, damit behördliches Verhalten den Schutz des Grundsatzes von Treu und Glauben geniesst (zu den Voraussetzungen siehe BGE 129 I 161 E. 4.1, 126 II 377 E. 3 mit weiteren Hinweisen; eingehend: Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-364/2013 vom 25. Oktober 2013 E. 4.2, A-1500/2006 vom 1. Oktober 2008 E. 3; statt vieler: HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 622 ff.; PIERRE MOOR, Droit administratif, Band I, 2. Aufl., Bern 1994, S. 428 ff.).

**3.**

**3.1** Im vorliegenden Fall ist vorab strittig, ob die im UKV eingesetzten Container (nachfolgend auch: Transportbehälter, Wechselbehälter, Ladebehälter) des Typs … und des Typs … die gemäss Verordnung für die Rückerstattung erforderliche (Mindest-)Länge von 5.5 m (vgl. E. 2.3.1 und E. 2.3.2) aufweisen.

Gemäss dem unbestrittenen Messbericht der RUAG (act. A/11/2, pag. 000170) verfügen die Container beider Typen jeweils "front-" wie "heckseitig" über einen Bügel (im Folgenden auch: Aufnahmebügel oder Hakenbügel). Diese (strittigen) Bügel sind "beweglich und einfach demontierbar" (vgl. Messbericht, a.a.O., Ziffer 3.2.1). Es wurden jeweils zwei Container desselben Typs untersucht. Die Container wiesen erhebliche Gebrauchspuren auf, welche das Längenmass beeinflussten (vgl. Messbericht, a.a.O., Ziffer 2.3). Der Container Typ … ist mit den beweglichen und demontierbaren Bügeln 5599 mm bzw. 5620 mm und ohne die Bügel 5351 mm bzw. 5390 mm lang. Der Container Typ … verfügt mit den beweglichen und demontierbaren Bügeln über eine Länge von 5640 mm bzw. 5518 mm und ohne Bügel über eine solche von 5254 mm bzw. 5251 mm (vgl. Messbericht, a.a.O., Ziffer 4).

Aus diesem Bericht erhellt, dass die jeweiligen Container nur *mit den Bügeln* die rückerstattungsberechtigte Länge gemäss SVAV aufweisen. Es liegt denn auch primär im Streit, ob die Bügel bei der Längenmessung nach SVAV zu berücksichtigten sind.

**3.2** Die Beschwerdeführerin bringt im Wesentlichen vor, die Bügel *seien zu berücksichtigen*. Das Gesetz bzw. die Verordnung enthielten keine Angaben dazu, wie die Container zu vermessen seien. Eine Regelung sei zu Unrecht unterlassen worden. Damit werde gegen das Legalitätsprinzip sowie gegen Treu und Glauben verstossen. Die von der Verwaltung angewandte Längenbemessung widerspreche jedenfalls dem Gesetz, der Verordnung und den internationalen Normen. Die Bügel seien "Systembestandteil". Sie seien für den Wechsel von der Strasse auf die Schienen zwingend erforderlich. "Speziell für den kombinierten Verkehr Strasse/Bahn" müssten "die Container mit einer Aufhängevorrichtung versehen sein". Seit Erlass der SVAV seien Container mit unterschiedlichen Längen auf den Markt gekommen. Der Verordnungsgeber habe es aber unterlassen, die Verordnung anzupassen. Die simple Schematisierung (5.5 m bzw. 6.1 m und über 6.1 m) sei nicht mehr zeitgemäss. Ausserdem seien die Bügel auch gemäss den einschlägigen Bestimmungen der Verordnung vom 19. Juni 1995 über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge (VTS, SR 741.41) bei der Längenbemessung zu berücksichtigen.

**3.3** Die Vorinstanz stellt sich auf den Standpunkt, die Bügel seien bei der Längenbemessung *nicht zu berücksichtigen*. Sie wendet hauptsächlich ein, sie habe beim Erlass der SVAV keine Messmethode definieren müssen. Die Verordnung verweise auf internationale Standards des Schiffs- und Schienenverkehrs (sog. "Hauptläufe" des UKV). Die Längenbemessung ergebe sich aus den internationalen Standards gemäss der ISO-Norm 668:1995 (ISO-Container der Reihe 1; act. 1 zur Eingabe vom 13. Dezember 2013), der Europäischen Norm EN 284 des Europäischen Komitees für Normung (Wechselbehälter – Nicht stapelbare Wechselbehälter der Klasse C, Masse und allgemeine Anforderungen; act. 2 zur Eingabe vom 13. Dezember 2013) sowie aus dem UIC-Kodex 591 des Internationalen Eisenbahnverbandes (Transportbehälter für den horizontalen Umschlag, Technische Bedingungen für den Einsatz im internationalen Eisenbahnverkehr, act. A/20/pag. 000295). Die Bügel seien für den Wechsel von der Strasse auf die Bahn nicht notwendig und deren Verwendung auf dem Gelände Winterthur sogar verboten. Die Umladung erfolge dort mithilfe eines Ketten- bzw. Hakengeräts. Beim Transport auf der Bahn müssten die Bügel aus Sicherheitsgründen eingeklappt werden. Die VTS sei überdies für die Rückerstattung der LSVA nicht massgebend.

**3.4** Die Verordnung bezeichnet in Art. 8 Abs. 2 SVAV die rückerstattungsberechtigten Längen, ohne – wie die Beschwerdeführerin zu Recht vor-

bringt – eine "Messmethode" zu definieren (vgl. E. 2.3.1). Vorschriften, wie die Länge der *Wechselbehälter* für die Zwecke der LSVA zu bemessen sind, ergeben sich weder aus der SVAV noch aus einem anderen Erlass. (Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle erwähnt, dass auf die Längenbemessung der in Art. 8 Abs. 3 SVAV ebenfalls genannten Sattelanhänger [vgl. E. 2.3.1] im vorliegenden Fall nicht näher einzugehen ist.) Entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerin regelt diese Frage auch die VTS nicht. Die VTS befasst sich mit den technischen Anforderungen an *Fahrzeuge*, die der Strassenverkehrsgesetzgebung unterstehen (vgl. Art. 1 VTS). Fahrzeuge im Sinne dieser Verordnung sind alle in der VTS definierten Motorfahrzeuge oder motorlosen Fahrzeuge (Art. 9 Abs. 1 VTS). "Container" sind keine Fahrzeuge im Sinne der VTS. Container sind Wechselaufbauten und gelten als *Fahrzeugteile* (Art. 66 Abs. 1 VTS). Für die Längenbemessung von Fahrzeugen mit Wechselaufbauten sind die Vorrichtungen für die Aufnahme der Aufbauten sowie den Aufbau selber zwar einzubeziehen (Art. 38 Abs. 4 VTS). In der VTS geht es aber, wie bereits erwähnt, um die Festlegung der Anforderungen an *Strassenfahrzeuge* und nicht um diejenigen an Wechselaufbauten bzw. Containern.

Die Verwaltung musste keine Methode zur Längenabmessung definieren: Wird auf eine spezifische Regelung (in der Verordnung) verzichtet, gelangen die in der einschlägigen Branche üblichen "Messmethoden" zur Anwendung bzw. ist darauf abzustellen, wie die Längenabmessung in diesem Bereich nach den anerkannten Regeln der Wissenschaft und Technik stattfindet (vgl. mit Bezug auf [nicht definierte] Fachbegriffe im Zolltarif: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-829/2011 vom 30. Dezember 2011 E. 3.2). Die Vorinstanz weist in diesem Sinne darauf hin, dass "mit der Festsetzung der Mindestlängen, insbesondere der Bezeichnung der englischen Längenmasse" diejenigen Längenmasse "übernommen" worden seien, die gemäss den internationalen Standards zum Bau der Container bzw. Transportbehälter im Eisenhahn- und Schiffsverkehr gelten würden. Damit werde die "Einheitlichkeit der Aussenmasse im internationalen Verkehr" gewährleistet, was die "Berechnung der Verlademöglichkeit" garantiere; so werde ausserdem für Sicherheit gesorgt. Sollen diese Ziele erreicht werden, macht es in der Tat keinen Sinn, wenn die Verwaltung zusätzliche bzw. eigene, eventuell sogar von den internationalen Standards abweichende, Vorschriften erlassen würde.

Die *ISO (Internationale Organisation für Normung)* ist die weltweite Vereinigung nationaler Normungsinstitute (Mitgliedskörperschaften). Die inner-

halb dieses Gremiums erarbeiteten Normen, an deren Ausarbeitung sich die Mitgliedskörperschaften sowie staatliche und nichtstaatliche Organisationen beteiligen können, müssen von den nationalen Mitgliedskörperschaften genehmigt werden (vgl. ISO-Norm 668:1995, a.a.O., Vorwort). Das *Schweizerische Institut für Normung (SNV)* ist Mitglied der ISO (vgl. www.snv.ch > über die SNV, zuletzt besucht am 7. Februar 2014). Der *Internationale Eisenbahnverband* fördert den weltweiten Schienenverkehr und stellt sich den Herausforderungen der Mobilität und der nachhaltigen Entwicklung. Er fördert die Interoperabilität und die Schaffung neuer weltweiter Standards für die Bahnen (inkl. gemeinsamer Standards mit anderen Verkehrsträgern; vgl. www.uic.org > über uns > Vorwort, zuletzt besucht am 7. Februar 2014). Zu diesem Zweck erlässt er Eisenbahntechnische Publikationen (> Produkte und Services). Zu deren aktiven Mitgliedern gehören seit 1922 die Schweizerischen Bundesbahn sowie die BLS AG (vgl. > über uns > Organisation > Mitglieder). Der internationale Eisenbahnverband hat für Transportbehälter für den Bahntransport die technischen Bedingungen festgelegt.

Die Orientierung des Schweizerischen Verordnungsgebers an internationalen Normen privater Organisationen ist denn auch nichts Aussergewöhnliches. Die VTS beispielsweise verweist in Art. 163 Abs. 5 Bst. a explizit auf eine ISO-Norm. Art. 4 Abs. 2 Satz 1 der Verordnung über die elektromagnetische Verträglichkeit (SR 734.5) verweist – indem sie auf die anerkannten Regeln der Technik Bezug nimmt – indirekt ebenfalls auf (internationale) Standards.

**3.4.1** Für die Konstruktion von Transportbehältern für den Güterverkehr bestehen verschiedene internationale Vorschriften privatrechtlicher Organisationen (vgl. E. 3.3). Aus den genannten Vorschriften geht hervor, *wie* die Länge eines Transportbehälters zu bestimmen ist.

**3.4.1.1** Gemäss der ISO-Norm 668:1995 (vgl. a.a.O., S. 6; mittlerweile abgelöst durch die ISO-Norm 668:2013) wird die Aussenlänge eines Containers "an den jeweiligen Kanten" gemessen. Dies bedeutet, dass für die Längenbemessung *die Bügel nicht massgebend* sind. Die europäische Norm EN 284 (vgl. a.a.O., Ziffer 3, S 4 f.), welche gemäss SNV den Status einer Schweizer Norm hat (vgl. act. 2 zur Eingabe vom 13. Dezember 2013), legt für spezifizierte Wechselbehälter die *maximale* Länge fest. Der entsprechenden Skizze ist nicht zu entnehmen, dass die Bügel für die Längenbemessung zu berücksichtigen wären.

**3.4.1.2** Der Internationale Eisenbahnverband hat für Transportbehälter für den Bahntransport die technischen Bedingungen festgelegt. Der UIC-Kodex 591 regelt in Ziffer 2 die einzuhaltenden umschlagsspezifischen Bedingungen von Transportbehältern, die im internationalen Eisenbahnverkehr eingesetzt werden (für die verschiedene Abrollsysteme ACTS, SNCF und RSS). Der Kodex legt die Maximallänge der Transportbehälter auf 5950 mm fest (vgl. a.a.O., Ziffer 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3, S. 11 f.). Aus der Skizze im Anhang ergibt sich, dass sich diese Maximallänge jeweils ohne Bügel bemisst (vgl. a.a.O., Anlage 6, S. 35; mit ausgeklapptem Hakenbügel kann der Container über eine Länge von ≤ 6160 mm verfügen). Der UIC-Kodex 592-3 beinhaltet ein "Vereinheitlichtes Prüfprotokoll" für die Abnahmeprüfung von Grosscontainern, Wechselbehältern und Transportbehältern für den Horizontalumschlag (act. A/20/pag. 000328). Aus der dortigen Skizze betreffend die "theoretische Abmessung (nach Zeichnungsunterlagen)" ergibt sich, dass die Gesamtlänge ohne den strittigen Bügel bemessen wird (vgl. a.a.O., S. 43).

**3.4.1.3** Hinsichtlich des Containers … liegt ausserdem die Betriebsbewilligung vom 22. Januar 2003 des Bundesamtes für Verkehr (BAV) vor (act. F/5/pag. 001996). Gemäss Ziffer 4 (Technische Daten) verfügt der Wechselbehälter über eine Länge von 5250 mm und wurde folglich – in Entsprechung mit den internationalen Normen – *ohne Bügel* abgemessen, wie ein Vergleich mit den Messresultaten der RUAG Schweiz AG ergibt (vgl. E. 3.1).

**3.4.2** Aus den einschlägigen Normen ergibt sich eindeutig, dass für die Längenbemessung die hier strittigen *Aussenbügel nicht zu berücksichtigen* sind. Auf die von der Beschwerdeführerin beantragte Befragung von F._____ als Sachverständiger der SBB, zur Frage, ob für die Längenbemessung der Container auf "die Länge des für den Bahntransport nötigen Drehrahmens" abzustellen sei (vgl. Replik, S. 7), kann aufgrund des klaren Ergebnisses in antizipierter Beweiswürdigung (vgl. E. 1.3) verzichtet werden.

**3.4.3** Daran nichts zu ändern vermögen auch die Vorbringen der Beschwerdeführerin, wonach die Bügel für den Wechsel "Strasse-Scheine" zwingend notwendig seien, weshalb sie bei der Längenbemessung zu berücksichtigen seien.

Entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerin sind die Bügel für den Wechsel von der Strasse auf die Schiene nicht notwendig. Gemäss den

Ausführungen der Vorinstanz ist aus Sicherheitsgründen der Einsatz von Hakengeräten (und damit die Verwendung des "aufgeklappten Hakenbügels") auf dem Gelände der Kehrichtverbrennungsanlage verboten. Aus diesem Grund werden Fahrzeuge mit Kettengeräten verwendet, welche die Container mit Hilfe eines Kettensystems umladen. Die Fotodokumentation, die im Verfahren betreffend den A._____ (vgl. Verfahren A-1356/2013, Eingabe der OZD vom 6. August 2013) eingereicht worden sind, bestätigen dies. Sie zeigen, dass die Aufnahmebügel während des Umladens eingeklappt sind und nicht benutzt werden. Fahrzeuge mit Kettengeräten sind – nach unbestrittenen Angaben der Vorinstanz – auch nicht in der Lage, die Aufnahmebügel zu benutzen, da den Kettengeräten der dazu notwendige Haken fehle. Die Darstellung der Vorinstanz ist überzeugend, weshalb weitere Abklärungen nicht erforderlich sind.

**3.4.4** *Zusammenfassend* ist festzuhalten, dass die Vorinstanz nicht gegen das Legalitätsprinzip verstösst, wenn sie für die Bestimmung der Länge der Wechselbehälter für den UKV keine eigene "Messmethode" festlegt, sondern darauf abstellt, wie im internationalen Güterverkehr die Längen abgemessen werden. Gemäss diesen Normen sind für die Bestimmung der Aussenlänge die Kanten massgebend und allfällige Bügel werden nicht berücksichtigt. Folglich weisen die von der Beschwerdeführerin eingesetzten Container die für Rückerstattung erforderliche Länge gemäss Art. 8 Abs. 2 SVAV bzw. Art. 9 Abs. 2 SVAV nicht auf.

**3.5**

**3.5.1** Die Beschwerdeführerin macht im Zusammenhang mit der unzureichenden Länge der Container gemäss SVAV geltend, sie habe sich aufgrund des Briefwechsels des A._____ mit der OZD in gutem Glauben darauf verlassen dürfen, dass die Container die für die Rückerstattung *erforderliche Minimallänge aufweisen* würden. Über 10 Jahre habe die Vorinstanz ohne den geringsten Vorbehalt die LSVA zurückerstattet und habe somit den A._____ und die Beschwerdeführerin im Vertrauen belassen, dass die fraglichen Container die im Sinne der SVAV erforderliche Länge aufwiesen. Indem die Vorinstanz nun eine Nachforderung stelle, werde sie in ihrem berechtigten Vertrauen verletzt.

**3.5.2** Die erfolgreiche Berufung auf den Vertrauensschutz setzt die Schaffung einer Vertrauensgrundlage voraus (vgl. E. 2.8):

Mit Brief vom 2. Oktober 2001 teilte der A._____ der OZD mit, dass er per 1. Januar 2002 ein "neues System" mit "neusten Containern starte".

Die Container würden mit einer Länge von 5 m die "gemäss heute gültiger Verordnung" für den UKV erforderliche rückerstattungsberechtigte Länge nicht (mehr) aufweisen, weshalb eine "Rückerstattung der LSVA nicht möglich" sei. Er stellte deshalb (u.a.) den Antrag, die SVAV entsprechend zu revidieren und die Mindestlänge neu auf 5 m festzulegen. Bis zur Anpassung der Verordnung sei der A._____ bzw. seine Transporteure zu berechtigen, "für die Container der neuen Norm mit 5 m Länge die Rückerstattung geltend zu machen".

Die OZD antwortete dem A._____ am 8. Oktober 2001, dass "die Rückerstattung für Behälter von 5 m Länge (…) gestützt auf die heutigen Bestimmungen nicht möglich" sei. Eine Revision der SVAV sei zurzeit "weder notwendig noch vorgesehen". Die vom A._____ gemachten Vorschläge würden geprüft, sobald eine Revision zur Sprache komme.

**3.5.3**

**3.5.3.1** Sofern die Beschwerdeführerin sich überhaupt auf ein nicht an sie selbst gerichtetes Schreiben stützen könnte (gemäss der Rechtsprechung muss sich das Verhalten der Behörde grundsätzlich auf eine konkrete, *den betreffenden Bürger berührende Angelegenheit* beziehen, vgl. BGE 125 II 267 E. 4c), könnte sie aus der (knappen) Antwort der Verwaltung ohnehin nichts zu ihren Gunsten ableiten. Daraus geht klar hervor, dass für einen Container unter der in der SVAV festgehaltenen Mindestlänge kein Anspruch auf Rückerstattung der LSVA geltend gemacht werden kann. Eine Zusicherung, dass für die Beschwerdeführerin als Transporteurin des A._____ – dem die Konsequenz zu kurzer Transportbehälter für die Rückerstattung der LSVA klar war – bis zu der vom A._____ geforderten Revision eine Ausnahmeregelung gelten soll, wurde nicht gemacht. Damit wurde klarerweise keine Vertrauensgrundlage geschaffen, auf die sich die Beschwerdeführerin berufen könnte. Nur am Rande sei erwähnt, dass der A._____ zu diesem Zeitpunkt ebenfalls davon ausging, dass die Container ohne Bügel abgemessen werden. Wäre er davon überzeugt gewesen, dass die Container mit Bügel zu messen seien, hätte es dieser Anfrage gar nicht bedurft.

**3.5.3.2** In der Folge machte die Beschwerdeführerin als Transporteurin des A._____ dennoch für diese (kürzeren) Container während über 10 Jahren die Rückerstattung geltend. Aber auch damit wurde – trotz der gegenüber der Behörde mitgeteilten Beschaffung von neuen und kürzeren Container – keine Vertrauensgrundlage geschaffen: Bei der Erhebung der LSVA gilt das Selbstdeklarationsprinzip (vgl. Art. 11 Abs. 1 SVAG,

Art. 22 f. SVAV; vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-3546/2011 vom 19. August 2011 E. 3.4.1 mit weiteren Hinweisen, A-1662/2011 vom 23. Juni 2011 E. 2.1.2, A-1642/2011 vom 16. Juni 2011 E. 2.1.2). Das bedeutet, dass die abgabepflichtige Person selber für die ordnungsgemässe – d.h. vollständige und richtige – Deklaration verantwortlich ist (vgl. zum Selbstdeklarationsprinzip statt vieler: A-3410/2012 vom 21. Januar 2013 E. 2.2.2 [für den Bereich der VOC]). Selbst wenn die Verwaltung eine Kontrolle bei den Transporteuren bzw. bei der Beschwerdeführerin vorgenommen hätte – wären diese Transporteure der Verwaltung denn überhaupt namentlich bekannt gewesen –, hätte sie aufgrund der auf den Containern aufgedruckten Längenangaben keinen Anlass gehabt, an der Richtigkeit der Deklaration zu zweifeln. Die Container waren mit einer rückerstattungsberechtigten Länge beschriftet. Teilweise war die jeweils korrekte Längenangabe auf den Containern mit Etiketten, die falsche Angaben enthielten (nämlich über 5.5 m), überklebt worden, teilweise waren die Container von Anfang an mit falschen Längenangaben versehen. Diese Falschangaben waren nicht ohne Weiteres ersichtlich und traten erst im Laufe eingehender Untersuchungen zu Tage (vgl. act. C/2, Bilddokumentation "Nachkontrolle UKV", pag. 000712 ff.). Im Übrigen ist zu diesem Thema auf die zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz zu verweisen.

**4.**

**4.1** Die Beschwerdeführerin bringt schliesslich in grundsätzlicher Hinsicht vor, es sei nicht ersichtlich, weshalb die Verordnung überhaupt eine Mindestlänge vorschreibe. Für die Festlegung der Mindestlänge von 18 Fuss bestünden keine sachlichen Gründe. Damit bringt die Beschwerdeführerin sinngemäss vor, die Regelung sei willkürlich.

**4.2** Die kritisierte Bestimmung findet sich in Art. 8 Abs. 2 SVAV und somit auf Verordnungsebene. Sie stützt sich auf Art. 4 Abs. 3 SVAG (vgl. E. 2.2), der "für Fahrten im unbegleiteten kombinierten Verkehr" einen "Anspruch auf Rückerstattung" einräumt. Die Kompetenz zur Regelung der Einzelheiten wird dem Bundesrat übertragen. Bei Art. 8 Abs. 2 SVAV handelt es sich somit um eine unselbständige Verordnung (vgl. E. 1.2.3). Das Bundesverwaltungsgericht kann vorfrageweise Verordnungen des Bundesrates auf ihre Gesetzes- und Verfassungskonformität prüfen (vgl. E. 1.2.3). Art. 4 Abs. 3 SVAG räumt dem Bundesrat einen sehr weiten Bereich des Ermessens für die Regelung auf Verordnungsstufe ein. Dieser Spielraum ist nach Art. 190 BV für das Bundesverwaltungsgericht verbindlich. Es darf bei der Überprüfung der Verordnung nicht sein eigenes

Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen, sondern hat seine Prüfung darauf zu beschränken, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenz offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetz- oder verfassungswidrig ist (vgl. E. 1.2.3). So kann es prüfen, ob für die beanstandete Längenbeschränkung *ernsthafte Gründe* vorliegen.

**4.3**

**4.3.1** Die Vorinstanz führt aus, mit der Festsetzung der rückerstattungsberechtigten Länge auf 18 bzw. 20 Fuss habe sie die "durchschnittliche Grösse der zum Transport notwendigen Fahrzeuge berücksichtigt und der Tatsache Rechnung getragen, dass zwei 20 Fuss-Container auch auf der Ladebrücke eines einzigen grossen Fahrzeuges Platz haben" (vgl. auch Kommentar EFD zum Entwurf der SVAV vom 10. Mai 1999, act. 3 zur Eingabe vom 13. Dezember 2013, S. 9). An anderer Stelle führt sie aus, mit der "Festsetzung der Mindestlänge, insbesondere der Bezeichnung der englischen Längenmasse von 18 und 20 Fuss," seien die "internationalen Standardmasse" übernommen worden, bzw. es sei "auf standardisierte Grössen im internationalen Verkehr" abgestellt worden.

**4.3.2**

**4.3.2.1** Zu den Argumenten der Vorinstanz ist zunächst einmal festzuhalten, dass aus diesen Ausführungen nicht klar wird, was die Verwaltung in diesem Zusammenhang mit "durchschnittlicher Grösse" bzw. "standardisierter Grösse" meint, worauf sie diese bezieht (Fahrzeug oder Container?) und auf welcher Basis sie den Durchschnitt festgelegt hat. Möglicherweise meint damit die Verwaltung die durchschnittliche *Länge* der *üblicherweise verwendeten* Container. Das Bundesverwaltungsgericht verkennt dabei durchaus nicht, dass im (internationalen) Warenverkehr Abmessungen für die Interoperabilität und auch für die Sicherheit von Bedeutung sein können (vgl. Art. 33 Abs. 2 und Art. 36 des [auf den vorliegenden Binnensachverhalt im Übrigen aufgrund von Art. 2 Abs. 2 nicht anwendbaren] Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse [SR 0.740.72; nachfolgend: Landverkehrsabkommen]), ebenso wenig, dass der 20 und davon abgeleitet der 40 Fuss Container die international weitaus gebräuchlichsten Behältnisse darstellen (vgl. Glossary for Transport Statistics, Document prepared by the Intersecretariat Working Group on transport statistics, EUROSTAT, ECMT, UN/ECE [Hrsg.], 2. Aufl., S. 90). Wohl in diesem Sinne verlangt die (in der Schweiz allerdings nicht an-

wendbare) Richtlinie 92/106/EWG des Rates vom 7. Dezember 1992 über die Festlegung gemeinsamer Regeln für bestimmte Beförderungen im kombinierten Güterverkehr zwischen den Mitgliedstaaten (nachfolgend: Richtlinie) eine Länge von "mindestens 20 Fuss" (vgl. Art. 1 der Richtlinie). Die internationalen Normen regeln aber die Anforderungen an Container lediglich *in allgemeiner Weise*. Die ISO-Norm 668 (a.a.O., Ziffer 4, S. 3) definiert dabei Nennlängen von 10, 20, 30 und 40 Fuss bzw. 3, 6, 9, 12 m. Aus den internationalen Normen geht indes nicht hervor, dass die *durchschnittlich gebräuchlichen* Container eine Länge von 18 bis 20 Fuss bzw. über 20 Fuss aufweisen. Folglich kann sich die Verwaltung bei der Beschränkung auf "18 bis 20 Fuss bzw. über 20 Fuss" nicht darauf berufen, solches ergäbe sich aus den internationalen Normen. Ausserdem erhellt daraus auch nicht, inwiefern damit die "durchschnittliche Grösse der zum Transport notwendigen" *Fahrzeuge* berücksichtigt wird. Weiter ist unklar, ob nun auf die durchschnittliche "Grösse" der *Fahrzeuge* (ist die *Länge* des Fahrzeuges gemeint oder eher das Gewicht?) oder der *Container* abgestellt werden wollte. Wie allenfalls Containerlänge und Fahrzeuglänge in einer für die LSVA massgebenden Weise zusammenhängen sollen, wird nicht erläutert und bleibt somit unklar.

**4.3.2.2** Als weiterer Grund für die Längenbeschränkung (auf 18 Fuss) wird weiter angeführt, man trage damit der "Tatsache Rechnung, dass zwei 20 Fuss-Container auch auf der Ladebrücke eines einzigen grossen Fahrzeuges Platz" hätten (vgl. E. 4.3.1). Mit diesem Argument geht es der Verwaltung *möglicherweise* darum, die Ladekapazität zu berücksichtigen, so dass möglichst viele Container – und damit möglichst viele Güter (und/oder Gewicht) auf einmal befördert werden. Die Rückerstattung wird aber auch für Wechselbehälter gewährt, die grösser als 20 Fuss sind. Zwei Container mit einer Länge von über 20 Fuss würden dann wohl *nicht mehr* "auf einer Ladebrücke eines einzigen Fahrzeuges" Platz finden. Umgekehrt würden (theoretisch) vier kleinere Container von je 10 Fuss durchaus Platz finden, sodass mit vier kleineren Container womöglich mehr transportiert werden könnte, als mit einem einzigen, über 20 Fuss langen Container oder zumindest ungefähr gleichviel, wie mit zwei 20 Fuss langen Containern. Gemäss der unwidersprochen gebliebenen Darstellung der Beschwerdeführerin fassen ausserdem die von ihr verwendeten Container dank einer zweckmässigeren Verdichtungstechnik *dasselbe Gewicht wie Container von 5.95 m Länge*. Insofern ist die Länge offenbar nicht kausal zur Ladekapazität. Abschliessend ist festzuhalten, dass der Sinn und die Tragweite des Arguments betreffend dem "Platz auf der Ladebrücke" dem Gericht verschlossen bleibt. Abgesehen davon

bleibt unklar, inwiefern die für 20 Fuss geltende Überlegung die Längenbeschränkung auf 18 Fuss rechtfertigen soll.

**4.3.3** Das Bundesverwaltungsgericht stellt – wie in E. 4.3.2.1 erwähnt – nicht in Frage, dass es möglicherweise durchaus sachlich vertretbare Gründe für eine Längenbeschränkung geben mag. Die von der Verwaltung vorgetragenen Argumente sind nach Auffassung des Gerichts in sich aber nicht konsistent und insgesamt nicht nachvollziehbar. Dem Bundesverwaltungsgericht sind keine Gründe ersichtlich, weshalb der im Gesetz eingeräumte Anspruch auf pauschale Rückerstattung an eine Mindestlänge geknüpft werden soll. Solche Gründe ergeben sich auch nicht aus der Auslegung von Art. 4 Abs. 3 SVAG (vgl. zur Auslegung vgl. E. 2.7):

**4.3.3.1** Aus dem *Wortlaut* von Art. 4 Abs. 3 SVAG lässt sich keinen Hinweis auf eine mögliche Längenbeschränkung ersehen, räumt das Gesetz den Anspruch auf pauschale Rückerstattung der LSVA doch ganz *generell* ein. Vom *Sinn und Zweck* der Norm her, der in der Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene besteht, indem für die Unternehmungen der verladenden Wirtschaft Anreize für die Nutzung des UKV geschaffen werden (vgl. Botschaft vom 23. Juni 1999 zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG, BBl 1999 6128, 6298; vgl. auch Art. 1 Abs. 2 SVAG, E. 2.1), dürfte sich eine Längenbeschränkung eher negativ auswirken. Auf eine vorzusehende Längenbeschränkung lässt sich auch nicht aus dem *Zusammenhang* mit anderen Gesetzesbestimmungen – weder des SVAG noch des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 2008 über die Verlagerung des alpenquerenden Güterschwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene (BVVG, SR 740.1) bzw. des Vorgängererlasses vom 8. Oktober 1999 (AS 2000 2869), mit welchem Art. 4 Abs. 3 SVAG eingeführt wurde – schliessen. Nichts ableiten lässt sich diesbezüglich auch aus der in E. 4.3.2.1 erwähnten Richtlinie, äusserst sich doch der (vorliegend ohnehin nicht anwendbare,) die Förderung des kombinierten Verkehr betreffende Art. 36 des Landverkehrsabkommens gerade nicht zu Mindestabmessungen.

**4.3.3.2** Die entsprechende Botschaft (Botschaft vom 23. Juni 1999 zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG, BBl 1999 6128) äussert sich nicht zu einer allfällig vorzusehenden Mindest-Längenbeschränkung. Unter dem Titel "Erhöhung des Potentials für den kombinierten Binnen- und Import-/Exportverkehr" wird erörtert, dass die LSVA grundsätzlich die Rahmenbedingungen für den Bahngüterverkehr verbessere (vgl. BBl 1999 6128, 6298). Eine vollständige Be-

freiung (von der LSVA) auf der *gesamten* Vor- und Nachlaufstrecken führe aber zu negativen Auswirkungen auf den übrigen Güterverkehr und zu unverhältnismässig langen strassenseitigen Vor- und Nachlaufstrecken. Auf der Basis einer vertiefen Analyse mehrerer denkbarer Varianten stehe deshalb eine Pauschalbefreiung im Umfang einer pauschal festgelegten Distanz (z.B. 40 km) und pro im Vor- bzw. Nachlauf transportiertem Container im Vordergrund. Dies bedeute z.B. in der Übergangsphase 2001-2004, dass die Transporteure pro umgeschlagenen Container eine LSVA-Rückerstattung im Umfang von 20 bis 25 Franken erhielten (LSVA-Rückerstattung für eine 40 km lange Fahrt). Wer einen kürzeren Vorlauf habe, erhalte somit de facto mehr rückerstattet, als er an LSVA bezahle und umgekehrt. Dadurch hätten die Transporteure einen hohen Anreiz, den nächstgelegenen Terminal anzusteuern. Es sei davon auszugehen, dass zumindest ein Teil der Rückerstattung an die verladende Wirtschaft weitergegeben werde. Damit werde ein Anreiz geschaffen, den unbegleiteten kombinierten Verkehr zu nutzen (vgl. zum Ganzen BBl 1999 6128, 6298). Aus diesen Ausführungen geht – ebenso wie aus der bisher zum UKV ergangenen Rechtsprechung (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.71/2003 vom 6. Februar 2004 E. 3 f.) – nicht hervor, dass die Rückerstattung von einer Mindest-Containerlänge abhängen soll. Der Botschaft vom 8. Juni 2007 zur Güterverkehrsvorlage (BBl 2007 4377) lässt sich ebenfalls nichts Derartiges entnehmen.

Die parlamentarischen Beratungen zu Art. 4 Abs. 3 SVAG geben ebenfalls keinen Hinweis auf eine geplante Längenbeschränkung. Im Zentrum der Debatte standen die grundsätzliche Frage der Aufhebung der von der LSVA befreiten 30-Kilometer-Radialzone und die alternativ dazu einzuführende pauschale Rückerstattung. Dazu äusserte sich SR Maissen wie folgt: "Der richtige Weg ist deshalb, dass man eine Pauschalisierung vornimmt, also derart, dass es eine pauschale Rückerstattung gibt, und zwar je Fahrt zu den Terminals, bei denen der kombinierte Verkehr erfolgen kann" (vgl. Sondersession des Ständerates August 1999 [Fünfte Sitzung, 02.09.99], AB S 1999 S 710, zu Art. 4 Abs. 3 SVAG). Im Nationalrat nahm BR Leuenberger zur pauschalen Rückerstattung wie folgt Stellung: "Wir sind zunächst der Auffassung, dass man dieses komplizierte Problem [gemeint ist die Regelung der pauschalen Rückerstattung der LSVA] nicht auf Gesetzesstufe regeln soll. Wir haben deswegen die Lösung gewählt, dass in der Botschaft angedeutet wird, in welche Richtung die Lösung gehen kann, dass nachher aber im übrigen das Ganze auf Verordnungsstufe geregelt werden soll. (…): Für Fahrten im Vor- und Nachlauf zum unbegleiteten kombinierten Verkehr (UKV) besteht Anspruch auf eine

pauschale Rückerstattung, der Bundesrat regelt die Einzelheiten. (…). Wir haben unsererseits vorgeschlagen, dass es keine Radialzonen mehr gibt, die Lastwagen im Vor- und Nachlauf zum UKV die LSVA bezahlen müssen – das Gerät [gemeint ist das Gerät zur Erfassung der LSVA-pflichtigen Kilometer] ist dann auch eingeschaltet – und ein Anrecht auf pauschale Rückerstattung im Umfang von 20 bis 25 Franken pro Gefährt besteht. Das entspricht dann etwa einer Distanz von 40 Kilometern. Wenn nun jemand weniger als diese 40 Kilometer fährt, bekommt er eine Rückerstattung, die grösser ist als die LSVA, die er bezahlen muss. Ist die Distanz, die er zurückgelegt hat, grösser, bekommt er weniger zurück. Das scheint uns eine praktikable Lösung zu sein" (vgl. Nationalrat Herbstsession 1999 [Sechste Sitzung, 28.09.99] AB 1999 N 1850). Dass die Rückerstattung an eine Mindestlänge eines Containers geknüpft werden würde, wurde nicht erwähnt. BR Leuenberger sprach "lediglich" von pauschaler Rückerstattung "pro Gefährt". Aus dem vorgeschlagenen Rückerstattungsbetrag "im Umfang von 20 bis 25 Franken" musste zudem nicht geschlossen werden, dass es zwei Abgabekategorien in Abhängigkeit von der Länge des Gefährts geben wird, handelte es sich doch hierbei um eine grobe Orientierung darüber, in welcher Höhe sich die Rückerstattung bewegen sollte.

**4.3.4** Abschliessend ist festzuhalten, dass für das Bundesverwaltungsgericht im Lichte des Sinns und des Zwecks des UKV – nämlich die Verlagerung des Schwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene (vgl. E. 4.3.3.1) – keine nachvollziehbaren sachlichen Gründe für die Festlegung einer Mindestlänge für die im UKV eingesetzten Container ersichtlich sind. Fehlen aber sachliche Gründe für eine Regelung, geht es nicht mehr um Fragen von deren (durch das Gericht nicht zu prüfende) Zweckmässigkeit, sondern erweist sich diese Norm als willkürlich. Folglich ist ihr im konkreten Fall die Anwendung zu versagen (vgl. E. 1.2.3, E. 1.2.4).

**5.**

**5.1** Die Beschwerdeführerin wendet schliesslich ein, teilweise sei die Verjährung eingetreten. Die Verjährung richte sich nach Art. 15 Abs. 2 SVAG. Die Nachforderungsverfügung sei am 30. Mai 2012 ergangen. Gemäss SVAG könnten folglich sämtliche vor dem 30. Mai 2007 geleisteten LSVA-Rückerstattungen nicht mehr zurückgefordert werden.

**5.2** Bei oben erwähntem Ausgang des Verfahrens (vgl. E. 4.4) muss die Frage nicht mehr bis in die letzten Einzelheiten geklärt werden. Immerhin ist diesbezüglich Folgendes festzuhalten:

Wäre das Bundesverwaltungsgericht zum Schluss gekommen, dass die Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf Rückerstattung hätte, wäre zu bejahen gewesen, dass die Beschwerdeführerin – entgegen ihrer Behauptung – als *zur Zahlung der Abgabe Verpflichtete bzw. als Empfängerin des Beitrags* ohne Weiteres in den Genuss eines unrechtmässigen Vorteils gelangt wäre (vgl. E. 2.5.1 und E. 2.5.2). Daran ändert nichts, dass gemäss den eigenen Angaben der Beschwerdeführerin diese verpflichtet gewesen war, dem A._____ die LSVA-Rückerstattung unter Abzug einer kleinen Administrativgebühr weiterzuleiten, welcher die Rückerstattungsbeträge einzig für die Vergünstigung der zu bezahlenden Bahntransportkosten verwendet hatte. Die Vorinstanz hätte diesfalls gestützt auf Art. 12 Abs. 1 VStrR zu Recht die Rückerstattungen von der Beschwerdeführerin zurückgefordert (vgl. E. 2.5.1). Die Verjährung solcher Nach- und Rückleistungspflichten beurteilt sich nach Art. 12 Abs. 4 VStrR (vgl. E. 2.6) und nicht nach dem SVAG, wie dies die Vorinstanz zutreffend dargelegt hat. Mit Verfügung vom 30. Mai 2012 wurde die Leistungspflicht der Beschwerdeführerin rückwirkend bis Januar 2007 festgesetzt. Die Verfolgungsverjährung beträgt gemäss den einschlägigen Bestimmungen sieben Jahre, sodass zu entscheiden gewesen wäre, dass die Verjährung für die beanstandete Teilforderung nicht eingetreten wäre (vgl. E. 2.6.2).

**6.**

Den vorstehenden Erwägungen (E. 4) zufolge ist die Beschwerde gutzuheissen und der Entscheid der Vorinstanz vom 4. Februar 2013 ist aufzuheben.

**6.1** Bei diesem Ausgang sind der Beschwerdeführerin und der Vorinstanz keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 VwVG). Die Kosten des Verfahrens werden auf Fr. 8'500.– angesetzt und auf die Gerichtskasse genommen. Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss in derselben Höhe ist ihr nach Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten.

**6.2** Das Bundesverwaltungsgericht trifft den Entscheid über die Parteientschädigung von Amtes wegen aufgrund der Kostennote, sofern vorhanden, sowie den Akten und in der Regel ohne eingehende Begründung.

Die anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin hat keine Kostennote eingereicht bzw. ihre notwendigen Auslagen nicht nachgewiesen. Die Parteientschädigung der Beschwerdeführerin für die ihr erwachsenen notwendigen Auslagen ist aufgrund der Akten und nach freiem richterlichem Ermessen auf insgesamt Fr. 12'000.– (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) festzusetzen (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1, Art. 8, Art. 13 Bst. a und Art. 14 Abs. 2 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

*(Dispositiv nächste Seite)*

## Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

**1.**
Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Entscheid der Vorinstanz vom 4. Februar 2013 wird aufgehoben.

**2.**
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 8'500.– wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

**3.**
Die Vorinstanz wird verpflichtet, der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung von insgesamt Fr. 12'000.– zu bezahlen.

**4.**
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. …; Gerichtsurkunde; Beilage: Schreiben der Beschwerdeführerin vom 5. März 2014 [mit Beilagen])

| Der vorsitzende Richter: | Die Gerichtsschreiberin: |
|---|---|
| Michael Beusch | Iris Widmer |

## 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: