Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.65/2003 /kil

Urteil vom 29. Juli 2003
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Merkli,
Gerichtsschreiber Schaub.

Parteien
X._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt
Dr. Peter A. Plattner, Marktstrasse 10, Postfach 724, 8501 Frauenfeld,

gegen

Eidgenössische Oberzolldirektion,
Monbijoustrasse 40, 3003 Bern,
Eidgenössische Zollrekurskommission,
avenue Tissot 8, 1006 Lausanne.

Gegenstand
Zollkontingent; rechtzeitige Zahlung des Zuschlagpreises,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Eidgenössischen Zollrekurskommission vom 14. Januar 2003.

Sachverhalt:
A.
Am 2. April 2001 schrieb das Bundesamt für Landwirtschaft (nachfolgend: das Bundesamt) die Versteigerung von 1561 Tieren der Pferdegattung (Zollkontingent Nr. 01; ohne Zuchttiere) aus. Die Ausschreibung enthielt in Ziffer 8 folgenden Hinweis:
"8. Zugschlagspreis, Zahlungsfrist und Einfuhr
Der Zuschlagspreis entspricht dem Gebotspreis.
Vor Bezahlung des gesamten Zuschlagspreises ist die Einfuhr zum Kontigentszollansatz nicht zulässig. Widerhandlungen gegen diese Bestimmung werden nach Massgabe des Zollgesetzes bestraft.
Die Zahlungsfrist beträgt, vorbehältlich des vorangehenden Absatzes, 60 Tage nach Rechtskraft des Zuschlages.
..."
Mit Verfügung vom 21. Mai 2001 teilte das Bundesamt X._____ für das Jahr 2001 zehn Zollkontingentsanteile zur Einfuhr von Pferden für einen Zuschlagspreis von total Fr. 3'610.– zu. Die Verfügung enthielt auf der zweiten Seite den Hinweis:
"Vor Bezahlung des gesamten Zuschlagspreises ist die Einfuhr zum Kontigentszollansatz (KZA) nicht zulässig (Art. 19 Abs. 2 der Agrareinfuhrverordnung (AEV) vom 7. Dezember 1998; SR 916.01).
Der gesamte Zuschlagspreis (Total) ist innert 60 Tagen nach Rechtskraft dieser Verfügung mit beigefügtem ESR auf das Postkonto 01-43834-7, Bundesamt für Landwirtschaft, 3003 Bern, zu überweisen."
Die beigefügte Rechnung mit angeheftetem Einzahlungsschein trug den Vermerk: "Zahlbar bis zum 03.09.2001. Rechtsmittelbelehrung siehe Rückseite."

B.
Das Bundesamt machte X._____ am 23. Juli 2001 darauf aufmerksam, dass er am 31. Mai, 18. Juni und 26. Juni 2001 insgesamt vier Pferde zum Kontingentszollansatz eingeführt hatte, obwohl er den gesamten Zuschlagspreis noch nicht bezahlt hatte, und diese vier Tiere deshalb zum Ausserkontingentszollansatz nachzuverzollen seien. X._____ reagierte mit der Bezahlung des Zuschlagspreises, wies in seinem Schreiben vom 24. Juli 2001 auf die Zahlungsfrist bis zum 3. September 2001 gemäss Rechnung hin und machte einen (Rechts-) Irrtum geltend. Am 14. September 2001 forderte ihn die Oberzolldirektion zur Bezahlung der Abgabedifferenz von Fr. 15'212.55 (4x Ausserkontingentszollansatz von Fr. 3'834.–, abzüglich den 4x bezahlten Kontingentszollansatz von Fr. 120.–, zuzüglich MWST von Fr. 356.55) bzw. zur Stellungnahme auf. Darauf machte X._____ im Wesentlichen wiederum seinen Irrtum geltend sowie irreführende und für einen Laien nicht verständliche Rechnungstellung durch das Bundesamt.
C.
Am 16. April 2002 erhob die Oberzolldirektion die Abgabendifferenz von Fr. 15'212.55 (inkl. der anteiligen Mehrwertsteuer) zwischen dem Kontingentszollansatz und dem Ausserkontingentszollansatz. Die dagegen erhobene Beschwerde von X._____ wies die Eidgenössische Zollrekurskommission am 14. Januar 2003 ab.
D.
Gegen diesen Entscheid erhob X._____ am 12. Februar 2003 Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht mit dem Antrag, das angefochtene Urteil und damit gleichzeitig die Verfügung der Oberzolldirektion vom 16. April 2002 aufzuheben. Er rügt eine Verletzung von Art. 9 BV, insbesondere die Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben im Rechtsverkehr zwischen Behörden und Bürger sowie des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit.
Der Präsident der II. öffentlichrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts liess dem Beschwerdeführer am 17. Februar 2003 zusammen mit der Anfrage, ob er an seiner Beschwerde festhalte, vier in jüngster Zeit gefällte Urteile des Bundesgerichts zukommen, die sich mit der Frage befassen, welche Konsequenzen die Einfuhr von Waren vor Bezahlung der Abgabe gemäss speziellem Kontingentszollansatz und welche Bedeutung das Zahlungsdatum, welches auf der nebst der Zuschlagsverfügung versandten Rechnung angebracht ist, hat. Der Beschwerdeführer hielt jedoch an seiner Beschwerde fest, weil die Sachverhalte nicht ganz vergleichbar seien. Ihm sei nicht bewusst gewesen und die Behörde habe ihm auch nicht mitgeteilt, dass bei einem Import vor Bezahlung der Steigerungsgebühr die Oberzolldirektion grundsätzlich von der Erschleichung eines Gebührenvorteils im Sinne von Art. 12 des Verwaltungsstrafrechts ausgehe. Der Bürger müsse auf die verwaltungsstrafrechtlichen und die finanziellen Konsequenzen einer verspäteten Zahlung klar und deutlich hingewiesen werden. Die vielen Beschwerden in der Angelegenheit bewiesen, dass die Verwaltung dem Bürger gegenüber nicht so auftrete, wie es nach Treu und Glauben zu erwarten sei. Das Bundesgericht täte deshalb gut daran, der Oberzolldirektion bzw. dem Bundesamt eine Rechtsbelehrung zu erteilen.

Die Zollrekurskommission verzichtet auf eine Vernehmlassung. Die Oberzolldirektion beantragt die kostenfällige Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Die vorliegende Verwaltungsgerichtsbeschwerde richtet sich gegen einen auf öffentliches Recht des Bundes gestützten Entscheid der Eidgenössischen Zollrekurskommission und ist somit das zulässige Rechtsmittel (Art. 97 und Art. 98 lit. e OG in Verbindung mit Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG; SR 172.021]und Art. 109 Abs. 1 lit. e des Zollgesetzes vom 1. Oktober 1925 [ZG; SR 631.0]), da kein Ausschlussgrund nach Art. 99 bis 102 OG, insbesondere nicht nach Art. 99 Abs. 1 lit. b, Art. 100 Abs. 1 lit. h oder Art. 100 Abs. 1 lit. m OG vorliegt. Als direkt Betroffener ist der Beschwerdeführer nach Art. 103 lit. a OG legitimiert. Gegenstand der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist einzig der Entscheid der Zollrekurskommission. Soweit die Aufhebung der Verfügung der Oberzolldirektion vom 16. April 2002 verlangt wird, ist deshalb auf die Beschwerde nicht einzutreten (BGE 126 II 300 E. 2a S. 302 f., mit Hinweis).
1.2 Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden (Art. 104 lit. a und b OG). Im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann auch die gerügte Verletzung verfassungsmässiger Rechte beurteilt werden (BGE 128 II 56 E. 2b S. 60;

126 II 300 E. 1b S. 302). Das Bundesgericht wendet im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde das Bundesrecht von Amtes wegen an; es ist nach Art. 114 Abs. 1 OG an die von den Parteien vorgebrachten Begründungen nicht gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen (BGE 128 II 145 E. 1.2.2 S. 150 f.; 127 II 264 E. 1b S. 268, mit Hinweisen).

Hat - wie hier - eine richterliche Behörde als Vorinstanz entschieden, ist das Bundesgericht an deren Sachverhaltsfeststellung gebunden, sofern diese nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen erfolgt ist (Art. 105 Abs. 2 OG).

2.

Nach Art. 1 ZG hat, wer Waren über die Zollgrenze befördert, die Vorschriften für den Verkehr über die Grenze und die Entrichtung der Abgaben nach dem Zolltarifgesetz vom 9. Oktober 1986 (ZTG; SR 632.10) zu befolgen. Alle Waren, die über die schweizerische Zollgrenze eingeführt oder ausgeführt werden, müssen grundsätzlich nach dem Generaltarif in den Anhängen 1 und 2 verzollt werden (Art. 1 Abs. 1 ZTG), der auch die Zollkontingente regelt. Als Zollkontingent gilt eine bestimmte Menge eines landwirtschaftlichen Erzeugnisses, die zu einem bestimmten Zollansatz eingeführt werden kann. Die im Zusammenhang mit dem Beitritt der Schweiz zur Welthandelsorganisation (WTO) per 1. Juli 1995 und der Ratifizierung der entsprechenden GATT/WTO-Übereinkommen (Abkommen vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation; SR 0.632.20) eingeführte Regelung erlaubt sowohl den Import inner- als auch ausserhalb eines Zollkontingents. Die Einfuhr innerhalb des Zollkontingents unterliegt jedoch einem geringeren Zollansatz, während für die Einfuhr ausserhalb des Zollkontingents regelmässig ein bedeutend höherer Zoll bezahlt werden muss, der gewöhnlich prohibitive Wirkung hat (vgl. BGE 129 II 160 E. 2.1 S. 163; 128 II 34 E. 2b S. 38; Botschaft des Bundesrates zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe [Agrarpolitik 2002], BBl 1996 IV S. 115).

Im Agrarbereich hat der Bundesrat die Verteilung der Zollkontingente in den Art. 10 bis 20 der Allgemeinen Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Agrareinfuhrverordnung, AEV; SR 916.01) geregelt (vgl. Art. 10 Abs. 4 lit. b und c ZTG in Verbindung mit den Art. 20 bis 22 des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft [Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1]). Nach Art. 19 der Agrareinfuhrverordnung ist vor der Bezahlung des gesamten Zuschlagspreises die Einfuhr zum Kontingentszollansatz nicht zulässig (Abs. 2). Die Zahlungsfrist beträgt, vorbehältlich von Abs. 2, 60 Tage nach Rechtskraft des Zuschlags (Abs. 3). Mit dieser Regelung hat der Bundesrat eine Vorbedingung in Form der vorgängigen Bezahlung des gesamten Zuschlagspreises eingeführt, von deren Einhaltung die Einfuhr zu den Vorzugsbedingungen des Kontingentszollansatzes abhängt (vgl. BGE 129 II 160 E. 2.3 S. 165).

3.

3.1 Der Beschwerdeführer stellt die vorgenannte gesetzliche Regelung materiell nicht in Frage. Er macht auch nicht geltend, die fraglichen vier Pferde erst nach der Bezahlung des Zuschlagspreises eingeführt zu haben. Er rügt vielmehr eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben im Rechtsverkehr zwischen Behörden und Bürger. Ein Hinweis auf Art. 19 Abs. 2 der Agrareinfuhrverordnung (Nichtzulässigkeit der Einfuhr vor Bezahlung des gesamten Zuschlagspreises) habe auf der Rechnungsverfügung gefehlt. In der Rechtsbelehrung sei auch kein Hinweis gewesen, die Zahlung sei unabhängig von der Zahlungsfrist bis zum 3. September 2001 jedenfalls vor dem ersten Import zu leisten. Im Vorjahr habe der Hinweis auf Art. 19 Abs. 2 der Agrareinfuhrverordnung noch auf beiden Formularen gefehlt. Er habe deshalb geglaubt, sich in guten Treuen auf die Vorderseite der Rechnung mit dem Zahlungsziel 3. September 2002 verlassen zu können.

3.2 Äusserungen im Verkehr zwischen Behörden und Privaten sind so zu interpretieren, wie die jeweils andere Seite sie nach Treu und Glauben verstehen durfte (Art. 4 aBV bzw. Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV: BGE 126 II 97 E. 4b S. 104, mit Hinweisen), d.h. nach dem Vertrauensprinzip ist einer Willensäusserung der Sinn zu geben, den ihr der Empfänger aufgrund der Umstände, die ihm im Zeitpunkt des Empfangs bekannt waren oder hätten bekannt sein müssen, in guten Treuen beilegen durfte und beilegen musste (BGE 103 Ia 505 E. 2b S. 509; Beatrice Weber-Dürler, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Basel/Frankfurt am Main 1983, S. 40; vgl. auch BGE 129 I 161 E. 4.1 S. 170; 127 I 31 E. 3a S. 36; 121 II 473 E. 2c S. 479; 118 Ia 245 E. 4b S. 254, je mit Hinweisen).

3.3 Fraglich ist zunächst, welche Bedeutung der Beschwerdeführer der in Rechtskraft erwachsenen Verfügung vom 21. Mai 2001 nach dem Vertrauensprinzip zumessen durfte und musste. Auf der zweiten Seite dieser Verfügung wird ausgeführt, dass "vor Bezahlung des gesamten Zuschlagspreises ... die Einfuhr zum Kontigentszollansatz (KZA) nicht zulässig" und "der gesamte Zuschlagspreis ... innert 60 Tagen nach Rechtskraft dieser

Verfügung mit beigefügtem ESR auf das Postkonto 01-43834-7, Bundesamt für Landwirtschaft, 3003 Bern, zu überweisen" sei. Sie enthält den Verweis auf Art. 19 Abs. 2 der Agrareinfuhrverordnung, der die Vorbedingung der Vorauszahlung ausdrücklich nennt. Auch die Ausschreibung des Bundesamtes vom 2. April 2001, auf Grund derer der Beschwerdeführer sein Steigerungsgebot eingereicht hatte, enthielt denselben Hinweis, wenn auch in Ziffer 8 nicht ausdrücklich auf die Agrareinfuhrverordnung Bezug genommen wurde.
Entgegen seiner Auffassung lag der Verfügung vom 21. Mai 2001 keine zweite Verfügung bei, sondern eine Rechnung mit einem Einzahlungsschein. Diese war als solche bezeichnet und enthielt den Hinweis: "Zahlbar bis zum 03.09.2001. Rechtsmittelbelehrung siehe Rückseite". Auf der Rückseite befand sich dreisprachig dieselbe Rechtsmittelbelehrung wie auf der zweiten Seite der Verfügung. Der Beschwerdeführer ist der Meinung, auf Grund der Rechnungsstellung habe er davon ausgehen dürfen, er erhalte auf jeden Fall eine Zahlungsfrist bis zum 3. September 2001. Nur ein nochmaliger Hinweis auf Art. 19 der Agrareinfuhrverordnung hätte einen Bürger, der keine genaue Gesetzeskenntnisse habe, dazu führen können, die Rechnung vor dem ersten Import zu bezahlen.
Nach dem Vertrauensprinzip darf auch von einem Nichtjuristen erwartet werden, dass er eine ihn betreffende Verfügung aufmerksam durchliest und sich nicht nur die beiliegende Rechnung ansieht. Wenn ein juristischer Laie, der immerhin ein Zollkontingent ersteigert hat, in einem solchen Fall eine Textstelle nicht versteht, darf von ihm erwartet werden, dass er bei der zuständigen Behörde rückfragt. Das gilt auch, soweit sich der Beschwerdeführer darauf beruft, dass "das Kleingedruckte sehr oft für Laien schwer verständlich" sei. Dazu kommt, dass es sich vorliegend nicht um eine umfangreiche Verfügungsbegründung, sondern um einen kurzen Text handelt, dessen Durchsicht zumutbar ist.
Demnach und da die Vorbedingung sowohl in der Ausschreibung wie auch in der Verfügung und der Agrareinfuhrverordnung ausdrücklich genannt war, musste auch für einen Laien, der seine Unterlagen mit der pflichtgemässen Aufmerksamkeit gelesen hat, klar sein, dass die Vorausbezahlung unabdingbare Voraussetzung für die Einfuhr zum vorteilhafteren Kontingentszollansatz war. Zu prüfen bleibt, ob der Beschwerdeführer auf Grund besonderer Umstände zu einem andern Verständnis gelangen durfte.
3.4 Der Beschwerdeführer ruft zum Vergleich den Verfügungstext der andern Jahre an. Im Vorjahr 2000 habe auf beiden Formularen ein Hinweis auf Art. 19 Abs. 2 der Agrareinfuhrverordnung gefehlt, der Hinweis sei somit neu und nur auf der Rückseite der Verfügung sowie ohne Fettdruck enthalten. Bei knapp einer halben Seite Text erscheint es nicht notwendig, bestimmte Passagen grafisch hervorzuheben. Der umstrittene Hinweis steht gut leserlich in der gleichen Grösse wie der übrige Text oben auf der zweiten Seite der Verfügung. Der Beschwerdeführer macht nicht geltend, der im Vorjahr angeblich fehlende Hinweis auf Art. 19 der Agrareinfuhrverordnung hätte zu einer Vertrauen begründenden Praxis geführt, wonach er vor der Bezahlung des Zuschlagspreises schon Tiere zum Kontingentszollansatz hätte importieren dürfen. Dass das Bundesamt im Folgejahr 2002 auf der Verfügung bzw. auf dem Rechnungsformular den Hinweis auf rechtzeitige Bezahlung verdeutlichte, bedeutet wiederum nicht, dass die umstrittene Darstellung im Jahr 2001 gesetzwidrig war. Die Massnahme dient lediglich der besseren Verständlichkeit, ohne dass der Beschwerdeführer daraus etwas zu seinen Gunsten ableiten kann.
3.5 Ebensowenig hilft dem Beschwerdeführer die Rüge, dem juristischen Laien sei aus der Zuteilungsverfügung und der Rechnung überhaupt nicht klar geworden, welche Konsequenzen die verspätete Bezahlung des Zuschlagspreises haben könnte. Der Beschwerdeführer hat sich um die Zuteilung eines Zollkontingents bemüht, weil dieser Zollansatz deutlich unter dem Ausserkontingentszollansatz liegt. So wie die Verfügung vom 21. Mai 2001 nach dem Vertrauensprinzip verstanden werden durfte, musste dem Beschwerdeführer als Importeur klar sein, dass die Nichteinhaltung der Bedingung die Verzollung zum Ausserkontingentszollansatz nach sich ziehen würde. Das Bundesamt war nicht verpflichtet, einen entsprechenden Hinweis auf der Verfügung oder auf der Rechnung anzubringen. Die Rüge der Verletzung von Treu und Glauben ist demnach unbegründet.
4.
Der Beschwerdeführer rügt schliesslich eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit, weil die Differenz das 32-fache des ersteigerten Zollbetrages ausmache. Das Gebot der Verhältnismässigkeit verlangt, dass die vom Gesetzgeber oder von der Behörde gewählten Massnahmen für das Erreichen des gesetzten Zieles geeignet, notwendig und für den Betroffenen zumutbar sind. Der angestrebte Zweck muss in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln bzw. zu den zu seiner Verfolgung notwendigen Beschränkungen stehen. Der Eingriff in Grundrechte darf in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht einschneidender sein als erforderlich (BGE 128 II 292 E. 5.1 S. 297 f., mit Hinweisen).

Zunächst ist festzuhalten, dass die Nachforderung keine Sanktion gegenüber dem Beschwerdeführer darstellt. Vielmehr handelt es sich um eine nachträgliche Zollabrechnung zum Ausserkontingentszollansatz, wie er im Zolltarif nach Art. 21 ZG vorgesehen ist, weil die Voraussetzungen für den Vorzugsansatz nach Art. 19 Abs. 2 der Agrareinfuhrverordnung nicht erfüllt waren. Die Oberzolldirektion war deshalb verpflichtet, den Ausserkontingentszollansatz bzw. die Differenz zum Kontingentszollansatz in Rechnung zu stellen. Die Berechnung selber ist nicht umstritten. Das Gebot der Verhältnismässigkeit ist somit nicht verletzt.
5.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich deshalb als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Entsprechend diesem Verfahrensausgang sind die bundesgerichtlichen Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG). Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, der Eidgenössischen Oberzolldirektion und der Eidgenössischen Zollrekurskommission schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 29. Juli 2003
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: