Urteilskopf

112 Ib 13

4. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 24. Januar 1986 i.S. IKEA-Lager + Service AG gegen Eidg. Finanzdepartement (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 42 Abs. 1 ZG, Art. 82 Abs. 1 ZV; Bewilligung für den Betrieb eines firmenspezifischen Zollfreilagers.

Können die entscheidrelevanten Kriterien nicht der Rechtsordnung entnommen werden, so liegt die Bewilligungserteilung im Ermessen der Verwaltung (E. 4).

Ist an der Errichtung eines Zollfreilagers nur eine einzelne Unternehmung interessiert, so fehlt in der Regel ein allgemeines wirtschaftliches Interesse im Sinne von Art. 42 Abs. 1 ZG. In dieser Hinsicht ist unerheblich, dass mit einem neuen Zollfreilager Arbeitsplätze geschaffen würden und mit höheren Steuereinnahmen gerechnet werden kann (E. 5a).

Regeste (fr):
Art. 42 al. 1 LD et 82 al. 1 OLD; autorisation pour l'exploitation d'un entrepôt douanier par une maison de commerce spécialisée.

Lorsque les critères à prendre en considération pour porter la décision ne peuvent être tirés de la règle de droit, l'octroi de l'autorisation relève de l'appréciation de l'administration (consid. 4).

Si une seule entreprise est intéressée par l'établissement d'un entrepôt douanier, un besoin économique général au sens de l'art. 42 al. 1 LD fait en principe défaut. Peu importe, à cet égard, que le nouvel entrepôt douanier permette la création de nouveaux emplois et une augmentation de la recette fiscale (consid. 5a).

Regesto (it):
Art. 42 cpv. 1 LD, art. 82 cpv. 1 OLD; autorizzazione per l'esercizio di un magazzino di deposito doganale destinato specificamente a un'impresa.

Ove i criteri determinanti per la decisione non siano desumibili da norme di diritto, il rilascio dell'autorizzazione dipende dall'apprezzamento dell'amministrazione (consid. 4).

Se una sola impresa è interessata all'istituzione di un magazzino di deposito doganale, manca, di regola, una necessità d'interesse economico generale ai sensi dell'art. 42 cpv. 1 LD. Sotto tale profilo è irrilevante che il nuovo magazzino di deposito doganale permetta di creare nuovi impieghi e di aumentare le entrate fiscali (consid. 5a).

Sachverhalt ab Seite 14

BGE 112 Ib 13 S. 14

Die IKEA-Lager + Service AG mit Sitz in Sissach (nachfolgend IKEA genannt) gehört zum IKEA-Konzern, welcher in mehreren westeuropäischen Ländern sowie in Kanada Möbelverkaufsgeschäfte betreibt. Die IKEA

plant in Itingen/BL den Bau eines mehrgliedrigen Lager- und Verwaltungsgebäudes. Das Lager ist vorwiegend dazu bestimmt, Möbel aus Süd- und Osteuropa aufzunehmen. Vom jährlichen Lagerumsatz (ca. 260'000 m3) sollen rund 90'000 m3 aus Spanien, Italien und Frankreich stammen. Weitere 90'000 m3 werden in der DDR, Jugoslawien und Ungarn hergestellt. Die ebenfalls eingelagerten Kleinartikel und Textilien haben ihren Ursprung in Portugal sowie im Fernen Osten. Das neue Lager wird vorwiegend Transitfunktionen übernehmen, denn 91% des Volumens sind für die Verkaufsgeschäfte in der Bundesrepublik Deutschland, Holland, Frankreich und Österreich bestimmt. Lediglich 9% sollen in der Schweiz abgesetzt werden. Nach Auffassung der IKEA kann die Anlage die ihr zugedachte Hauptaufgabe einer Nachschubbasis für die erwähnten Länder nur erfüllen, wenn ihr der Status eines Zollfreilagers zuerkannt werde; das Vorhaben sei wirtschaftlich nur tragbar, wenn die aus Süd- und Osteuropa stammenden, in der Schweiz an sich zollpflichtigen Möbel, unverzollt wieder ausgeführt werden könnten.

BGE 112 Ib 13 S. 15

Mit Verfügung vom 1. März 1985 lehnte es das Eidgenössische Finanzdepartement ab, der IKEA den Betrieb eines firmenspezifischen Zollfreilagers zu bewilligen. Zur Begründung wurde im wesentlichen ausgeführt, "rein kapazitätsmässig" sei ein allgemeines wirtschaftliches Bedürfnis nach einem weiteren Zollager, wie es von Art. 42 Abs. 1 des Zollgesetzes (ZG; SR 631.0) gefordert werde, "nicht unbedingt gegeben". In den öffentlichen Freilagern der Nordschweiz stünden genügend Landreserven zur Verfügung, auf denen sich das Projekt realisieren lasse. Unter dem Gesichtspunkt des allgemeinen wirtschaftlichen Bedürfnisses sei unerheblich, ob sich das Vorhaben günstig auf die Beschäftigungssituation und die strukturelle Gliederung der Standortregion sowie die Fiskaleinnahmen der interessierten Gemeinwesen auswirke. Würde der IKEA eine Bewilligung erteilt, so müsste ähnlichen Begehren anderer Unternehmen ebenfalls nachgegeben werden. Ausserdem hätten sich die von der Oberzolldirektion befragten Stellen mehrheitlich gegen die Schaffung eines firmeneigenen Zollagers der IKEA ausgesprochen. In ihrer Verwaltungsgerichtsbeschwerde verlangt die IKEA die Aufhebung der Verfügung des Eidgenössischen Finanzdepartements, die Erteilung der nachgesuchten Freilagerbewilligung sowie - eventualiter - die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann gerügt werden, die Vorinstanz habe den rechtserheblichen Sachverhalt fehlerhaft ermittelt oder Bundesrecht verletzt. Als Rechtsverletzung gilt u.a. auch der Missbrauch oder die Überschreitung des Ermessens. Dagegen kann der Einwand der Unangemessenheit der angefochtenen Verfügung nur in einigen wenigen - hier nicht zutreffenden - Fällen erhoben werden (Art. 104 lit. a-c OG). Die für die materielle Beurteilung des vorliegenden Falles massgebenden Rechtssätze lauten wie folgt: Art. 42 Abs. 1 ZG
Zur Lagerung unverzollter Güter kann das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement Bahnverwaltungen und Lagerhausgesellschaften Zollager (Zollfreibezirke und eidgenössische Niederlagshäuser) bewilligen, wenn ein allgemeines wirtschaftliches Bedürfnis besteht, so vor allem für die Wiederausfuhr oder eine noch ungewisse Bestimmung der Waren. Die

BGE 112 Ib 13 S. 16

Bewilligung kann mit Auflagen verbunden und von finanziellen Leistungen abhängig gemacht werden. Art. 82 Abs. 1 ZV
Zollager (Zollfreibezirke und eidgenössische Niederlagshäuser) im Sinne von Artikel 42 ZG werden bewilligt, wenn das Bedürfnis nachgewiesen und Gewähr geboten ist, dass das Lager jedermann unter gleichen Voraussetzungen offensteht. Auf die Erfüllung der zweitgenannten Bedingung kann mit Rücksicht auf besondere Verhältnisse ausnahmsweise verzichtet werden. Zur Bedürfnisfrage werden nötigenfalls die interessierten Wirtschaftskreise angehört.

3. Nach Art. 42 Abs. 1 ZG können nur Bahnverwaltungen und Lagerhausgesellschaften in den Genuss einer Bewilligung gelangen. Mit dieser Regelung wollte der Gesetzgeber den Betrieb von Zollagern solchen Gesellschaften vorbehalten, die den Zugang für jedermann unter den gleichen Bedingungen gewährleisten (BBl 1972 II 232). Aufgrund der Gesetzesmaterialien bestehen keine Anhaltspunkte, dass Bewilligungen auch an Firmen erteilt werden können, welche sie nur beanspruchen, um die Lagerung und Verteilung der eigenen Waren nach rationellen Gesichtspunkten organisieren zu können. Es erscheint deshalb als fraglich, ob der Bundesrat überhaupt befugt war, in die Zollverordnung - einer blossen Vollzugsverordnung - eine Bestimmung aufzunehmen, die es ermöglicht, einen der Zwecke von Art. 42 Abs. 1 ZG - die Offenhaltung der Zollager für jedermann - zu vereiteln. Des weitern ist im vorliegenden Fall offen, ob die Beschwerdeführerin, bei der es sich nicht um eine Bahnverwaltung handelt, als Lagerhausgesellschaft betrachtet werden kann. Als solche könnte sie nur gelten, wenn ihr Zweck darin bestünde, das sog. Lagergeschäft zu betreiben, d.h. sich öffentlich zur Aufbewahrung von Gütern anzubieten (vgl. Art. 482 Abs. 1 OR; BLUMENSTEIN, Grundzüge des schweizerischen Zollrechts, S. 85). Diese Fragen brauchen indessen nicht weiter geprüft zu werden, wenn sich erweist, dass das Gesetz die Erteilung der Bewilligung ins Ermessen des Eidgenössischen Finanzdepartements stellt und dessen Ermessensbetätigung im vorliegenden Fall nicht gegen Bundesrecht verstösst.

4. Nach dem Wortlaut von Art. 42 Abs. 1 ZG kann das Eidgenössische Finanzdepartement Zollager bewilligen. Welcher Ermessensspielraum damit der Behörde eingeräumt ist, ist durch Auslegung zu ermitteln. Die geltende Fassung dieser Gesetzesvorschrift geht zurück auf die Änderung vom 6. Oktober 1972. Eines der Ziele der Revision bestand darin, das Verfahren beweglicher zu gestalten, um für die

sich rasch ändernden Wirtschafts- und Verkehrsverhältnisse zweckmässige Zollösungen zu ermöglichen (BBl 1972 II 229). Den Voten der Kommissionssprecher in den eidg. Räten ist zu entnehmen, dass mit der Neuformulierung von bisher allzu rigorosen Vorschriften Ermessensspielräume geschaffen werden sollten (Amtl. Bulletin 1972 NR S. 1530, SR S. 658). Ob die neuen Bestimmungen dieser Zielsetzung in allen Belangen gerecht werden, kann dahingestellt bleiben; eine Lockerung trat jedoch insofern ein, als die Errichtung von Zollagern seither nicht mehr auf wichtige Handelsplätze und Orte mit Hauptzollämtern beschränkt ist (vgl. aArt. 82 ZV), sondern überall möglich sein soll, wo sich ein allgemeines wirtschaftliches Bedürfnis manifestiert. Durch die Änderung wurde demnach die Zahl der möglichen Standorte von Zollagern erheblich erweitert. Die Natur der vom Eidgenössischen Finanzdepartement zu treffenden Bewilligungsentscheide erfuhr indessen keine Veränderung. Die Verwaltung hat nach wie vor aufgrund von Zweckmässigkeitsüberlegungen zu entscheiden, ob überhaupt ein neues Lager eröffnet werden darf. Sie kann sich dabei von Kriterien leiten lassen, die sich rechtlicher Überprüfung weitgehend entziehen. Es ist mithin keine Rechtsfrage, ob sich das von einem Gesuchsteller geplante Zollager mit den Grundsätzen einer rationellen Verwaltung sowie mit den Erfordernissen der Zollsicherheit vereinbaren lässt oder ob ein ausreichendes wirtschaftliches Bedürfnis besteht. Können aber die entscheidrelevanten Kriterien nicht der Rechtsordnung entnommen werden, so liegt die Bewilligungserteilung im Ermessen der Verwaltung. Diese Wahlfreiheit zwischen Gutheissung und Abweisung eines Gesuchs - in der Literatur als Entschliessungsermessen bezeichnet - schliesst einen unbedingten Rechtsanspruch auf Bewil-

ligungserteilung zum vornherein aus (vgl. zum Begriff des Entschliessungsermessens: IMBODEN/RHINOW, Verwaltungsrechtsprechung, 5. Aufl. S. 405; GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. S. 304). Die beschränkte Justitiabilität bewirkt, dass das Bundesgericht, das den angefochtenen Entscheid in erster Linie auf seine Rechtmässigkeit hin prüfen muss (Art. 104 lit. a OG), nur Grund zum Einschreiten hat, wenn der behördliche Ermessensspielraum überschritten oder missbraucht wurde. Ob dies im vorliegenden Fall zutrifft, ist im folgenden zu untersuchen.

5. a) Bevor entschieden werden kann, ob die Vorinstanz ihr Ermessen bei der Beurteilung der Intensität des Bedürfnisses nach Zollagerraum gesetzmässig ausgeübt hat, muss geprüft werden, ob

ihrer Auslegung des Begriffs des allgemeinen wirtschaftlichen Bedürfnisses gefolgt werden kann. In dieser Hinsicht kann die Auffassung des Eidgenössischen Finanzdepartementes nicht beanstandet werden, wonach das Interesse einer einzelnen Unternehmung zum vornherein nicht ausreiche, um ein allgemeines wirtschaftliches Bedürfnis zu bejahen, denn Zollager müssen grundsätzlich jedermann offenstehen und dürfen nur in Ausnahmefällen einem oder mehreren bestimmten Benützern vorbehalten werden (BBl 1972 II 232). Daran vermögen auch die Einwände der Beschwerdeführerin nichts zu ändern, wonach sich die wirtschaftliche Bedeutung des Projekts in der Zahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze und dem Ausmass der voraussichtlichen fiskalischen Vorteile zeige. Diese Auswirkungen sind zwar klarerweise wirtschaftlicher Natur, haben aber mit der hier zu entscheidenden Frage direkt nichts zu tun. Unter dem Gesichtswinkel von Art. 42 ZG kann nämlich nur von Bedeutung sein, ob ein wirtschaftliches Bedürfnis nach einem Zollager besteht, nicht jedoch, ob in einem bestimmten Wirtschaftsraum aus strukturellen Gründen neue Arbeitsplätze geschaffen werden müssen oder ob mit höheren Steuereinnahmen gerechnet werden kann. Die Vorinstanz hat daher dem Begriff des allgemeinen wirtschaftlichen Bedürfnisses keinen unzutreffenden Sinngehalt beigelegt. b) Weder das Zollgesetz noch die Zollverordnung geben Anhaltspunkte dafür, wann von einem ausreichenden wirtschaftlichen Bedürfnis gesprochen werden kann. Da das Bundesgericht nicht besser als die Verwaltung befähigt ist, die in dieser Hinsicht zu stellenden Anforderungen zu definieren, muss der Vorinstanz ein gewisser Beurteilungsspielraum zugestanden werden (vgl. GRISEL, Traité de droit administratif, Bd. I, S. 334). Das Eidgenössische Finanzdepartement vermag aus den eingeholten Stellungnahmen der interessierten Wirtschaftskreise und Behörden kein allgemeines Bedürfnis nach zusätzlichem Zollagerraum herauszulesen. Es ist der Auffassung, die in den Lagern Basel-Dreispitz, Schaffhausen und insbesondere Embrach vorhandene Reserve reiche aus, um den Bedarf der Beschwerdeführerin sowohl qualitativ wie quantitativ abzudecken. Das Departement stützt sich dabei vorwiegend auf die Äusserungen des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrievereins, der Vereinigung der Schweizerischen Freilager und des Verbandes Schweizerischer Lagerhäuser. Den Stellungnahmen des Regierungsrates und der Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion des Kantons Baselland kann das Departement

deshalb nicht folgen, weil diese ausschliesslich fiskalische und beschäftigungspolitische Überlegungen enthalten. Unter diesen Umständen kann nicht gesagt werden, die Vorinstanz habe mit der Feststellung, es fehle der Nachweis eines allgemeinen wirtschaftlichen Bedürfnisses nach zusätzlichem Zollfreilagerraum, ihr Ermessen überschritten oder missbraucht, denn aufgrund der eingeholten Stellungnahmen bestehen sowohl Anhaltspunkte für ein ausreichendes wie für ein (für spezifische Wünsche der Beschwerdeführerin) ungenügendes Raum- bzw. Flächenangebot. Wenn sich die Vorinstanz auf den Standpunkt stellt, das Bedürfnis der Beschwer-

deführerin könne mit den vorhandenen Einrichtungen im Raum Nord- bzw. Ostschweiz gedeckt werden, so vermag sie sich dabei auf die Aussagen namhafter Wirtschaftskreise zu stützen. Das Bundesgericht hat keine Veranlassung, diese Feststellung, welche sich im Rahmen des der Vorinstanz zustehenden Beurteilungs- und Ermessensspielraums bewegt, in Zweifel zu ziehen. Dies umso weniger, wenn berücksichtigt wird, dass vom geplanten Bauvolumen von 42'000 m3 nur 17'000 m3 für den zollfreien Warenverkehr benötigt werden, die restlichen 25'000 m3 jedoch für die Transitlagerung von Möbeln aus dem EG-/EFTA-Raum bestimmt sind, die mittels Warenverkehrsbescheinigungen abgefertigt werden können.
Die Beschwerdeführerin wendet gegen diese Berechnung der Vorinstanz zwar ein, sie beruhe auf Annahmen in bezug auf die gegenwärtige Situation, welche sich aufgrund wirtschaftlicher oder politischer Entwicklungen rasch verändern könne. Dem Grundsatz nach widerlegt sie die Berechnung indes nicht. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass - jedenfalls zur Zeit - nicht einmal die Hälfte des geplanten Volumens für die Zollagerung benötigt wird. Die Vermutung, die nachgesuchte Bewilligung besitze für die Beschwerdeführerin nicht die von dieser behauptete Bedeutung, wird ferner gestützt durch die Tatsache, dass mit den Bauarbeiten bereits vor Abschluss des vorliegenden Verfahrens begonnen wurde. Wenn das Interesse der Beschwerdeführerin am Lager Itingen tatsächlich vorwiegend von der Zollagerbewilligung abhinge, so hätte sie mit der Ausführung des Vorhabens, welches Kosten von ca. Fr. 60 Mio. auslöst, mit Sicherheit zugewartet. c) Im Zusammenhang mit der Bedürfnisabklärung durch die Vorinstanz erhebt die Beschwerdeführerin die Rüge der unvollständigen Sachverhaltsfeststellung. Der angefochtene Entscheid erging vor allem gestützt auf das Ergebnis der Umfrage unter den interessierten

Wirtschaftskreisen. Diese Stellungnahmen waren genügend und geeignet, um festzustellen, ob ein ausreichendes Bedürfnis besteht und ob dieses durch das vorhandene Angebot qualitativ wie quantitativ befriedigt werden kann. Es ist unter den gegebenen Umständen nicht ersichtlich, welche zusätzlichen Erhebungen noch nötig gewesen wären.

6. Das Eidgenössische Finanzdepartement begründet seinen Entscheid u.a. damit, dass der Zollverwaltung aus dem Betrieb eines zusätzlichen Freilagers Belastungen erwüchsen, denen zu begegnen sie nicht in der Lage wäre. Mit dem derzeitigen Personalbestand könne die dauernde Überwachung einer solchen Anlage nicht gewährleistet werden und die Bereitstellung von sieben bis neun zusätzlichen Beamten sei angesichts des Personalstopps ausgeschlossen. Die Zollverwaltung hat die ihr durch Gesetz übertragenen Aufgaben ohne Einschränkung zu erfüllen. Liegt aber die Übernahme weitere Aufgaben in ihrem Ermessen, so ist sie befugt und verpflichtet, auch die personellen und organisatorischen Auswirkungen zu berücksichtigen. In dieser Beziehung vermag das Bundesgericht nicht abzuschätzen, welche Konsequenzen sich aus einer Zollagerbewilligung ergäben. Da es sich um rein technische und administrative Fragen handelt und die Zollverwaltung allein die Verantwortung für den lückenlosen Zollbezug trägt, muss ihr auch hier ein breiter Beurteilungs- und Ermessensrahmen zugestanden werden. Im vorliegenden Fall bestehen keine Anhaltspunkte, die den von der Vorinstanz errechneten Personalbedarf in Frage zu stellen vermöchten.