Urteilskopf

140 II 194

19. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. X. gegen Oberzolldirektion (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 2C_201/2013 vom 24. Januar 2014

Regeste (de):
Art. 19 Abs. 1 SV; Art. 5 Abs. 2 BV; Einfuhr von Fleisch zum (privilegierten) Kontingentszollansatz (KZA) oder zum (prohibitiven) Ausserkontingentszollansatz (AKZA); Verhältnismässigkeit; Präzisierung der Rechtsprechung.

Zollkontingente in der Landwirtschaft dienen dem Schutz der inländischen Produktion. Die Pflicht zur vorgängigen Bezahlung des Zuschlagspreises bezweckt die Verhinderung von Importen ausserhalb der zugeteilten Kontingente und die Sicherstellung der Zahlung. Die Nachforderung des Differenzbetrags zwischen KZA und AKZA wegen verspäteter Bezahlung des Zuschlagspreises führt an diesen Regelungszielen vorbei und ist daher unverhältnismässig (E. 5).

Regeste (fr):
Art. 19 al. 1 OBB; art. 5 al. 2 Cst.; importation de viande au taux (privilégié) du contingent tarifaire (TCT), ou au taux (prohibitif) hors contingent tarifaire (THCT); proportionnalité; précision de la jurisprudence.

Les contingents douaniers en matière agricole ont pour but de protéger la production indigène. L'obligation de payer à l'avance le prix de l'adjudication vise à empêcher les importations hors des contingents attribués et à garantir le paiement. Le fait d'exiger la différence de montant entre le TCT et le THCT en raison d'un paiement tardif du prix de l'adjudication va au-delà des buts poursuivis par cette réglementation et viole par conséquent le principe de la proportionnalité (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 19 cpv. 1 OBM; art. 5 cpv. 2 Cost.; importazione di carne all'aliquota (privilegiata) di dazio del contingente (ADC) oppure all'aliquota (proibitiva) di dazio fuori del contingente (ADFC); proporzionalità; precisazione della giurisprudenza.

I contingenti doganali in ambito agricolo hanno per obiettivo di proteggere la produzione indigena. L'obbligo di pagare anticipatamente il prezzo di aggiudicazione tende a impedire le importazioni fuori dei contingenti assegnati e a garantire il pagamento. Esigere la differenza dell'ammontare tra l'ADC e l'ADFC a causa di un pagamento tardivo del prezzo di aggiudicazione va oltre gli scopi perseguiti da questa regolamentazione e viola pertanto il principio della proporzionalità (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 195

A.

A.a Am 25. Februar 2005 teilte das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) X. aufgrund der Versteigerung "4/2005 Schlachttiere und Fleisch" gegen den Betrag von Fr. 31'100.- ein Zollkontingent für die Einfuhr von 2'000 kg Nierstücke/High-Quality-Beef zu. In der Verfügung wurde festgehalten, für jeden einzeln zugeteilten Zollkontingentsanteil sei die Einfuhr zum Kontingentszollansatz (KZA) erst zulässig, wenn der gesamte Zuschlagspreis für diesen Kontingentsanteil bezahlt worden sei. Jede Einfuhr vor der Bezahlung des Zuschlagspreises stelle eine Einfuhr ausserhalb des Zollkontingents dar und müsse deshalb zum Ausserkontingentszollansatz (AKZA) verzollt werden.

A.b Am 17. März 2005 stellte das BLW fest, dass am 7. März 2005 mit der Generaleinfuhrbewilligung (nachfolgend: GEB) von X. 1'699 kg Nierstücke zum KZA eingeführt worden waren, obschon der Zuschlagspreis noch nicht bezahlt worden war. Im Rahmen der hierauf eingeleiteten Untersuchung kam die Zollkreisdirektion Basel (nachfolgend: Zollkreisdirektion) zum Ergebnis, X. habe der Gesellschaft S. AG für die Einfuhr vom 7. März 2005 einen Verzollungsauftrag zum KZA erteilt, obwohl die Zuschlagsgebühren erst am 24. März 2005 beim BLW eingegangen seien. Die fragliche Einfuhr hätte daher zum AKZA verzollt werden müssen.

B. Am 2. Februar 2009 auferlegte die Zollkreisdirektion X. die Differenz zwischen dem KZA und dem AKZA zur Bezahlung. Die dagegen erhobene Beschwerde wies die Oberzolldirektion am 15. Dezember 2011 ab. Das Bundesverwaltungsgericht bestätigte diesen Entscheid auf Beschwerde hin mit Urteil vom 24. Januar 2013.

C. X. erhebt am 26. Februar 2013 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht mit den Anträgen, das angefochtene Urteil sowie die Entscheide der Oberzolldirektion und der Zollkreisdirektion vollumfänglich aufzuheben; eventuell sei festzustellen, dass er vorliegend keinerlei Einfuhrabgaben schulde. Das Bundesverwaltungsgericht verzichtet auf Vernehmlassung. Die Oberzolldirektion schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Die II. öffentlich-rechtliche Abteilung des Bundesgerichts hat die Angelegenheit am 24. Januar 2014 an einer öffentlichen Sitzung beraten. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde gut.
(Zusammenfassung)

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

5. Zunächst ist zu prüfen, ob die Vorinstanz den Entscheid der Oberzolldirektion, wonach der Import von 1'699 kg Nierstücke am 7. März 2005 durch den Beschwerdeführer zum AKZA zu verzollen sei, zu Recht bestätigt und die entsprechende Nachforderung geschützt hat.

5.1 Die Zollpflicht umfasst gemäss Art. 1 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 1. Oktober 1925 über das Zollwesen (aZG; AS 42 287 und BS 6 465) die Befolgung der Vorschriften für den Verkehr über die Grenze (Zollmeldepflicht) und die Entrichtung der gesetzlichen Abgaben (Zollzahlungspflicht). Der Zollmeldepflicht unterliegt, wer eine Ware über die Grenze bringt, sowie der Auftraggeber (Art. 9 Abs. 1 aZG). Die Zollzahlungspflicht obliegt dem Zollmeldepflichtigen, den übrigen in Art. 9 aZG genannten Personen sowie demjenigen, für dessen Rechnung die Waren ein- oder ausgeführt worden sind; diese Personen haften solidarisch für die geschuldeten Abgaben (Art. 13 Abs. 1 aZG).

5.2 Einfuhren von Agrarprodukten können innerhalb oder ausserhalb eines Zollkontingents erfolgen. Einfuhren innerhalb des Kontingents werden zum privilegierten Satz (KZA) verzollt, während ausserhalb des Kontingents

der reguläre Zolltarif (AKZA), welcher nach der Absicht des Gesetzgebers prohibitive Wirkung hat, anwendbar ist (BGE 129 II 160 E. 2.1). Obwohl der Zolltarif (Anhang zum Zolltarifgesetz vom 9. Oktober 1986 [ZTG; SR 632.10]) in Anwendung von Art. 15 Abs. 1 der Publikationsverordnung vom

17. November 2004 (PublV; SR 170.512.1) nicht mehr in der Systematischen Sammlung publiziert wird, hat er Gesetzesrang und ist gemäss Art. 190 BV für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgeblich.

5.3 Die Einfuhr von Fleisch und Fleischerzeugnissen richtet sich in erster Linie nach der Schlachtviehverordnung vom 26. November 2003 (SV; SR 916.341) und, sofern diese keine Regelung enthält, nach der Agrareinfuhrverordnung vom 7. Dezember 1998 (aAEV; AS 1998 3125). Art. 19 Abs. 1 SV und Art. 19 Abs. 2 aAEV legen übereinstimmend fest, dass die Einfuhr zum KZA erst zulässig ist, wenn der gesamte Zuschlagspreis bezahlt worden ist. Davon zu unterscheiden ist die Zahlungsfrist, welche gemäss Art. 19 Abs. 3 lit. b SV (in der hier anwendbaren Fassung vom 26. November 2003; AS 2003 5473) 30 Tage nach Eröffnung des Zuschlags beträgt; diese Regel geht als lex specialis der Regel von Art. 19 Abs. 3 aAEV vor, wonach die Zahlungsfrist 60 Tage nach Rechtskraft des Zuschlags beträgt.

5.4 Zur Begründung, warum die Einfuhr vom 7. März 2005 zum AKZA zu verzollen sei, führt die Vorinstanz an, aus den Akten gehe klar hervor, dass der Zuschlagspreis erst am 24. März 2005, also nach der Einfuhr, beglichen worden sei. Der Beschwerdeführer habe sich denn auch in seinem Schreiben vom 24. März 2005 für die Verspätung entschuldigt. Dies wäre nicht nötig gewesen, wenn er die Zuschlagsgebühr vor der ersten Einfuhr entrichtet hätte. Vielmehr hätte er diesfalls gegen die Verzollung zum AKZA protestieren müssen.

5.5 Der Beschwerdeführer moniert, die Vorinstanzen hätten nicht belegt, dass er den Zuschlagspreis für das am 25. Februar 2005 erteilte Kontingent zu spät entrichtet habe, um vom reduzierten Kontingentszollansatz (KZA) zu profitieren. Das Bundesverwaltungsgericht habe lediglich das Datum der Zahlung genannt und auf ein Aktenstück verwiesen. In rechtlicher Hinsicht macht der Beschwerdeführer geltend, die nachträgliche Verzollung zum AKZA bzw. die Auferlegung der Differenz zwischen KZA und AKZA entbehre einer genügenden gesetzlichen Grundlage. Es fehle an einem öffentlichen Interesse für diese Sanktion; die Massnahme sei zudem unverhältnismässig und verletze die Wirtschaftsfreiheit. Auch sei er - der Beschwerdeführer - von den Behörden nie auf die massiven wirtschaftlichen und rechtlichen Folgen aufmerksam gemacht worden.

5.6 Der Beschwerdeführer verkennt, dass die Vorinstanz hinsichtlich des Eingangs der Zahlung den Sachverhalt überprüft und insofern ergänzt hat, als sie das genaue Zahlungsdatum gestützt auf die Akten ermittelte und dieses Ergebnis ihrem Urteil zugrunde legte. Damit ist die Vorinstanz ihrer Aufgabe, den Sachverhalt vollumfänglich zu prüfen, nachgekommen. Eine willkürliche Feststellung des Sachverhalts ist nicht erkennbar. Nach den verbindlichen (und vom Beschwerdeführer nicht bestrittenen) Feststellungen der Vorinstanz wurde die Zahlung am 24. März 2005 ausgeführt; der Beschwerdeführer hat sich denn auch gleichentags für die Verspätung entschuldigt. Dass die Einfuhr am 7. März 2005 erfolgt war, ist ebenfalls unbestritten. Die Voraussetzungen für die Verzollung der Einfuhr zum KZA waren gemäss dem Wortlaut von Art. 19 Abs. 1 SV nicht erfüllt.

5.7 Der Beschwerdeführer macht eine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit nach Art. 27 BV geltend. Ob der Schutzbereich dieses Grundrechts betroffen ist, erscheint fraglich und wird vom Beschwerdeführer auch nicht hinreichend substanziiert dargetan (vgl. nicht publ. E. 2.1). Die Frage kann jedoch offenbleiben, wie aus der nachfolgenden E. 5.8 hervorgeht.

5.8 Das Bundesgericht kann unselbstständige Bundesratsverordnungen auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüfen, sofern die beanstandete Regelung nicht bereits eine im Bundesgesetz angelegte Verfassungswidrigkeit übernimmt. Dies gilt nicht nur für die abstrakte, sondern auch für die konkrete Normenkontrolle, um die es hier geht. Wird dem Bundesrat ein sehr weiter Ermessensspielraum eingeräumt, ist dieser für das Bundesgericht verbindlich. Es darf in diesem Fall nicht sein Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen, sondern hat sich auf die Kontrolle zu beschränken, ob dessen Regelung den Rahmen der ihm im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetz- oder verfassungswidrig ist. 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. Für die Zweckmässigkeit der angeordneten Massnahme trägt der Bundesrat die Verantwortung; es ist nicht Aufgabe des Bundesgerichts, sich zu deren wirtschaftlicher oder politischer Sachgerechtigkeit zu äussern (BGE 136

II 337 E. 5.1 S. 348; 131 II 13 E. 6.1 S. 25; 130 I 26 E. 2.2.1 S. 32; je mit Hinweisen). Die Bundesratsverordnungen unterliegen also in keinem Fall einer Angemessenheitskontrolle. Hingegen kann das Bundesgericht einer Verordnungsbestimmung im konkreten Fall die Anwendung versagen, wenn sie im Widerspruch zum Verhältnismässigkeitsprinzip gemäss Art. 5 Abs. 2 BV steht. Der Gesetzgeber hat die Regelung des Einfuhrverfahrens dem Bundesrat überlassen. Deswegen steht Art. 190 BV - nach allenfalls festgestellter Verfassungswidrigkeit - einer Nichtanwendung der betreffenden Bestimmungen der SV und der aAEV nicht entgegen.

5.8.1 Vorab ist auf die Rüge einzugehen, die Pflicht zur Nachzahlung beruhe nicht auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage. Angesichts des klaren Wortlauts von Art. 19 Abs. 1 SV ist jedenfalls das Erfordernis der genügenden Bestimmtheit (vgl. zu diesem Aspekt des Legalitätsprinzips BGE 139 I 280 E. 5.1; BGE 136 I 87 E. 3.1 S. 90) erfüllt. Der Beschwerdeführer stellt auch nicht in Abrede, dass sich die Bestimmung innerhalb des Rahmens der einschlägigen Delegationsnormen der Landwirtschafts- und Zollgesetzgebung befindet. Der Argumentation, wonach weder die aAEV noch die SV eine "konkrete Sanktionsnorm" enthielten, kann mit Blick auf Art. 19 Abs. 1 SV nicht gefolgt werden, zumal die Nachforderung einer Zollschuld gerade keine Sanktion darstellt (Urteil 2A.65/2003 vom 29. Juli 2003 E. 4; EICKER/FRANK/ACHERMANN, Verwaltungsstrafrecht und Verwaltungsstrafverfahrensrecht, 2012, S. 91).

5.8.2 Das Verhältnismässigkeitsprinzip nach Art. 5 Abs. 2 BV gebietet, dass eine staatliche Massnahme geeignet, notwendig und für die betroffene Person zumutbar sein muss, um das angestrebte Ziel zu erreichen (BGE 139 I 218 E. 4.3 S. 224; vgl. auch TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2009, S. 152 ff.). Das Verhältnismässigkeitsprinzip ist kein verfassungsmässiges Recht, sondern lediglich ein Verfassungsgrundsatz (BGE 135 V 172 E. 7.3.2 S. 182). Dessen Einhaltung kann das Bundesgericht im Rahmen der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten auch ausserhalb eines Grundrechtseingriffs als Verletzung von Bundesrecht prüfen (BGE 134 I 153 E. 4.1 S. 156; YVO HANGARTNER, in: Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl. 2008, N. 2 zu Art. 5 BV). Die Prüfung der Verhältnismässigkeit des angefochtenen Akts durch das Bundesgericht erfolgt mit freier Kognition, sofern - wie hier - die Zulässigkeit der

Anwendung von Bundesverwaltungsrecht in Frage steht (BGE 134 I 153 E. 4.2 S. 157). Der ebenfalls angerufene Grundsatz des öffentlichen Interesses nach Art. 5 Abs. 2 BV ist inhaltlich schwer vom Verhältnismässigkeitsprinzip zu trennen (vgl. HANGARTNER, a.a.O., N. 36 zu Art. 5 BV). Eine selbstständige Anrufung dieses Verfassungsprinzips erübrigt sich indessen, da es unter dem Aspekt der Zumutbarkeit in die Verhältnismässigkeitsprüfung einfliesst. Das öffentliche Interesse kann auch als ein erster Orientierungspunkt bei der Verhältnismässigkeitsprüfung betrachtet werden (MARKUS MÜLLER, Verhältnismässigkeit, Gedanken zu einem Zauberwürfel, 2013, S. 14 f.; vgl. auch die Formulierung in BGE 117 Ia 472 E. 3g S. 483, wonach unter diesem Gesichtspunkt verlangt wird, dass die vom Gesetzgeber gewählte Massnahme zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und tauglich ist).

5.8.3 Die Nachforderung der Zollschuld stützt sich zwar auf Art. 12 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR; SR 313.0), welcher gemäss Art. 190 BV für das Bundesgericht verbindlich ist. Ausgelöst wurde die Nachzahlungspflicht jedoch durch Art. 19 Abs. 1 SV. Die Anwendung dieser Norm ist somit Gegenstand der Verhältnismässigkeitsprüfung. Das Bundesgericht hat in BGE 129 II 160 E. 2.3 die analoge Regelung zu Art. 19 Abs. 1 SV für die Einfuhr von Weisswein als gesetzmässig beurteilt. Zur Verhältnismässigkeit äusserte sich das Bundesgericht in jenem Urteil nicht explizit, da keine entsprechende Rüge vorgebracht wurde. Es hielt fest, das Gericht müsse sich darauf beschränken zu prüfen, ob die streitige Bestimmung geeignet sei, den angestrebten Gesetzeszweck zu erreichen, ungeachtet der Frage, ob diese das am besten geeignete Mittel darstelle. Diese Prüfung verschmelze praktisch mit einer Willkürprüfung. Die betreffende Verordnung beruhe auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage, weshalb das Legalitätsprinzip nicht verletzt sei. Das Bundesgericht hat somit nur indirekt - durch die erwähnte Konstruktion - erwogen, das Verhältnismässigkeitsprinzip sei eingehalten. Mit Blick auf den hier zu beurteilenden Fall ist eine Präzisierung dieser Rechtsprechung angezeigt. Das erste Regelungsziel von Art. 19 Abs. 1 SV ist landwirtschaftsrechtlicher Art: Der Sinn und Zweck der Zollkontingente für landwirtschaftliche Erzeugnisse besteht im Schutz der einheimischen

Produktion. Dies geht aus Art. 17 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG; SR 910.1) hervor, welcher bei der Festsetzung der Einfuhrzölle u.a. die Berücksichtigung der Absatzmöglichkeiten für gleichartige inländische Erzeugnisse verlangt. Zum Schutz der inländischen Produktion werden Einfuhrkontingente festgelegt (vgl. Art. 21 LwG) und sodann versteigert (vgl. Art. 22 Abs. 2 lit. a LwG). Im Rahmen der ersteigerten Kontingente kann Fleisch zum KZA importiert werden. Darüber hinausgehende Importe werden mit dem prohibitiven AKZA belastet; dieser beträgt ein Vielfaches des KZA. Um das Ziel der Regelung zu erreichen, muss verhindert werden, dass mehr Fleisch importiert wird, als Kontingente bestehen, andernfalls würde das System ausgehebelt. Es ist daher evident, dass die Differenz zum AKZA nachgefordert werden muss, wenn Fleisch eingeführt worden ist, für welches keine Kontingente bestehen. Die abschreckende Wirkung der Regel zielt demnach in erster Linie auf Importeure, die kein Einfuhrkontingent besitzen. Der Beschwerdeführer verfügte jedoch über ein Kontingent für die eingeführte Fleischmenge. Die Nachforderung des Differenzbetrags der Zollschuld zum AKZA führt am Ziel der Regelung von Art. 19 Abs. 1 SV vorbei: Sie ist nicht geeignet, das angestrebte Regelungsziel, welches in der Verhinderung von Importen ausserhalb der zugeteilten Kontingente besteht, zu erreichen. Auch die Erforderlichkeit und Zumutbarkeit der Massnahme ist zu verneinen, weil der

Zweck der Regelung durch die verspätete Bezahlung des Zuschlagspreises nicht vereitelt worden ist. Zweitens kommt Art. 19 Abs. 1 SV eine Sicherstellungsfunktion zu: Mit der Vorschrift, wonach die Einfuhr zum KZA erst nach Bezahlung des Zuschlagspreises zulässig ist, soll sichergestellt werden, dass der Kontingentsersteigerer den Zuschlagspreis effektiv bezahlt. Dieses Regelungsziel ergibt sich auch aus Art. 20 Abs. 1 SV, wonach von der Vorschrift von Art. 19 Abs. 1 SV befreit ist, wer die Zahlung vor der Einfuhr zum KZA (oder zum Nullzoll) sicherstellt. Der Normzweck entfällt, wenn der Betrag - wie hier - bezahlt ist. Es geht bei Art. 19 Abs. 1 SV nicht darum, dass materiellrechtlich für die Einfuhr der AKZA geschuldet ist, sondern nur darum, dass der Zuschlagspreis effektiv bezahlt wird. Die Nachforderung des Differenzbetrags der Zollschuld zum AKZA erweist sich daher auch in Bezug auf dieses Regelungsziel nicht als geeignet, notwendig und zumutbar.

BGE 140 II 194 S. 202

5.8.4 Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass es unverhältnismässig ist, dem Beschwerdeführer die Einfuhr zum KZA zu verwehren mit der Begründung, er habe den Zuschlagspreis 17 Tage zu spät bezahlt. Denn materiell betrachtet waren die Voraussetzungen für die Anwendung des KZA nach Entrichtung der Zahlung erfüllt. Daran vermag auch die Tatsache nichts zu ändern, dass dem Beschwerdeführer die Voraussetzung der vorgängigen Bezahlung bekannt sein musste (vgl. Urteil 2A.65/2003 vom 29. Juli 2003 E. 3.5): Die Folgen, welche sich aus der Missachtung dieser Regel ergeben, müssen dennoch verhältnismässig sein. Ferner ist auch ein praktisches Bedürfnis im Zusammenhang mit der Zollabfertigung an der Grenze zu verneinen, da die Abfertigung zum KZA erfolgt ist und erst später festgestellt wurde, dass die Zahlung im Zeitpunkt der Einfuhr noch nicht eingegangen war.

5.9 Nach dem Gesagten erweist sich die Anwendung des AKZA hinsichtlich der Einfuhr vom 7. März 2005 als unverhältnismässig. Die Beschwerde ist in diesem Punkt gutzuheissen.