VPB 69.121

Auszug aus dem Entscheid ZRK 2004-043 der Eidgenössischen Zollrekurskommission vom 23. Mai 2005 in Sachen X. Ltd

Eröffnung einer Verfügung im Ausland. Zustelldomizil. Treu und Glauben. Widersprüchliches Verhalten der Behörde. Beschwerdefrist.

Art. 20 Abs. 1, Art. 36 Bst. b, Art. 38 VwVG. Art. 9, Art. 29 Abs. 1 BV. Art. 34 VStrR.

- Die direkte Zustellung einer Verfügung an eine Partei im Ausland ist rechtswidrig (E. 2c.aa, 4b.bb). Die Bestellung eines schweizerischen Zustellungsdomizils bei Parteien im Ausland ist auch im dem VwVG unterstehenden Verfahren zulässig. Die ausländische Person darf jedoch mangels gesetzlicher Grundlage nicht dazu verpflichtet werden, ein Zustelldomizil in der Schweiz zu benennen (E. 2c.dd, 4a).

- Sowohl aus dem Vertrauensprinzip als auch aus dem Verbot des überspitzten Formalismus kann in gewissen Situationen eine Verpflichtung der Behörde abgeleitet werden, den Privaten von Amtes wegen auf Verfahrensfehler hinzuweisen, die er begangen hat, oder die er im Begriff ist zu begehen (E. 3c, 4b.aa).

- Verbot widersprüchlichen Verhaltens. Die Zollverwaltung hat sich widersprüchlich verhalten, indem sie trotz Bestellung eines schweizerischen Zustelldomizils weiterhin Korrespondenz direkt an die Beschwerdeführerin ins Ausland gesandt hat und erst die vorliegend in Frage stehende Verfügung am Zustelldomizil eröffnet hat. Die Beschwerdeführerin durfte deswegen nach Treu und Glauben davon ausgehen, dass erst ab Mitteilung der besagten Verfügung an sie im Ausland die Beschwerdefrist zu laufen begann (E. 3b, 4b.bb).

Notification d'une décision à l'étranger. Domicile de notification. Bonne foi. Comportement contradictoire de l'autorité. Délai de recours.

Art. 20 al. 1, art. 36 let. b, art. 38 PA. Art. 9, art. 29 al. 1 Cst. Art. 34 DPA.

- La notification directe d'une décision à une partie qui est à l'étranger est contraire au droit (consid. 2c.aa, 4b.bb). La constitution par les parties à l'étranger d'un domicile suisse de notification est aussi autorisée dans la procédure soumise à la PA. Faute de base légale, cependant, la personne à l'étranger ne peut pas être tenue de désigner un domicile de notification en Suisse (consid. 2c.dd, 4a).

- Dans certaines situations, l'obligation de l'autorité d'attirer d'office l'attention du privé sur les vices de procédure qu'il a commis ou qu'il s'apprête à commettre peut se déduire tant du principe de la confiance que de l'interdiction du formalisme excessif (consid. 3c, 4b.aa).

- Interdiction d'un comportement contradictoire. L'administration des douanes a eu un comportement contradictoire, en envoyant de manière continue, malgré la constitution d'un domicile suisse de notification, de la correspondance directement à la recourante à l'étranger et en notifiant seulement la décision dont il est question en l'espèce au domicile de notification. La recourante pouvait ainsi de bonne foi estimer que le délai de recours ne commençait à courir que dès la communication de ladite décision à l'étranger (consid. 3b, 4b.bb).

Notifica di una decisione all'estero. Domicilio di notifica. Buona fede. Comportamento contradditorio dell'autorità. Termine di ricorso.

Art. 20 cpv. 1, art. 36 lett. b, art. 38 PA. Art. 9, art. 29 cpv. 1 Cost. Art. 34 DPA.

- La notifica diretta di una decisione ad una parte all'estero è illegale (consid. 2c.aa, 4b.bb). La designazione di un domicilio di notifica in Svizzera per parti all'estero è ammissibile anche nella procedura regolata dalla PA. Tuttavia, a causa dell'assenza di una base legale, la persona straniera non può essere obbligata ad indicare un domicilio di notifica in Svizzera (consid. 2c.dd, 4a).

- Sia sulla base del principio della buona fede che su quello del divieto del formalismo eccessivo, in determinate situazioni può esservi un obbligo dell'autorità di informare d'ufficio il privato in merito ad errori procedurali che egli ha commesso o che sta commettendo (consid. 3c, 4b.aa).

- Divieto di comportamento contradditorio. L'Amministrazione delle dogane si è comportata in modo contradditorio poiché ha continuato ad inviare la corrispondenza direttamente alla ricorrente all'estero, malgrado l'indicazione di un domicilio di notifica in Svizzera. Inoltre, l'autorità ha notificato al domicilio indicato solo la decisione in questione nella fattispecie. La ricorrente poteva quindi in buona fede ritenere che il termine ricorsuale iniziava a decorrere solo a partire dalla comunicazione della decisione che le è stata intimata direttamente all'estero (consid. 3b, 4b.bb).

Zusammenfassung des Sachverhalts:

A. Die X. Ltd. ist eine ausländische Gesellschaft mit Sitz in B. (Ausland). Am 1. September 2000 leitete die Zollkreisdirektion Schaffhausen bei der Firma D. GmbH eine Untersuchung ein, wobei unter anderem 5,5 Gramm M-Protein beschlagnahmt wurden. Die Zollkreisdirektion kam zum Schluss, dass die X. Ltd. mit der D. einen Vertrag über die Lagerung des M-Proteins abgeschlossen habe und stellte fest, dass für die Einfuhr dieses Produkts kein Verzollungsnachweis erbracht werden konnte. Sie verfügte am 12. Februar 2003 der X. Ltd. gegenüber den Nachbezug der Mehrwertsteuer auf der Einfuhr im Betrag von Fr. x.-.

B. Gegen diese Nachbezugsverfügung erhob die X. Ltd. mit Schreiben vom 21. März 2003 (eingelangt am 24. März 2003) Beschwerde bei der Oberzolldirektion (OZD) und begehrte unter anderem sinngemäss, die Verfügung vom 12. Februar 2003 sei aufzuheben und das M-Protein zurückzugeben.

C. Mit Entscheid vom 6. Februar 2004 trat die OZD auf die Beschwerde nicht ein, weil die Beschwerdefrist nicht eingehalten worden sei. Die Zollkreisdirektion habe die X. Ltd. mit Schreiben vom 25. März 2002 auf Art. 34 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR, SR 313.0) und die Bedeutung des Rechtsinstituts des Zustelldomizils hingewiesen. Auf dem beigelegten Fragebogen sei vermerkt gewesen, dass automatisch die Zolldienstliche Versandzentrale (im

Folgenden Versandzentrale) in Zürich als Zustelldomizil gelte, wenn auf diesem Formular nicht ein anderes Zustelldomizil bezeichnet werde. Die X. Ltd. habe das Formular ausgefüllt, diese Rubrik zum Zustelldomizil aber nicht abgeändert, womit sie das von den Zollbehörden vorgeschlagene Zustelldomizil akzeptiert habe. Die Nachbezugsverfügung vom 12. Februar 2003 sei der Versandzentrale am 14. Februar 2003 zugestellt worden. Diese habe die Verfügung gleichentags der X. Ltd. übermittelt und in ihrem Schreiben die X. Ltd. nochmals über den Lauf der Beschwerdefrist belehrt. Die Frist für die Beschwerde an die OZD von 30 Tagen sei mit der vom 21. März 2003 datierten und am 24. März 2003 bei der OZD eingelangten Beschwerde nicht eingehalten.

D. Gegen diesen Entscheid lässt die X. Ltd. (im Folgenden Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 10. März 2004 Beschwerde führen bei der Eidgenössischen Zollrekurskommission (ZRK). Unter anderem machte die Beschwerdeführerin geltend, sie sei darin nicht darauf hingewiesen worden, dass eine Zustellung an die Versandzentrale eine Rechtsmittelfrist auslöse. Mit Schreiben vom 7. Januar 2003 habe die Zollkreisdirektion der Beschwerdeführerin das rechtliche Gehör gewährt. Dieses Schreiben wurde, obwohl es auch eine Frist auslöste, auf dem Postweg, mittels eingeschriebenem Brief und Rückschein, zugestellt. Die Beschwerdeführerin habe deswegen darauf vertrauen dürfen, dass sämtliche Korrespondenz auf dieselbe Art und Weise zugestellt würde, und dass für die Fristauslösung sämtlicher Fristen dieselbe Regelung gelte, nämlich Fristenlauf ab Empfang durch die Beschwerdeführerin. Die Beschwerdeführerin habe die Nachbezugsverfügung am 24. Februar 2003 erhalten, die Beschwerde vom 21. März 2003, eingegangen bei der OZD am 24. März 2003, sei damit rechtzeitig eingereicht worden und auf die Beschwerde sei einzutreten.

E. Mit Vernehmlassung vom 9. Dezember 2004 beantragt die OZD die kostenfällige Abweisung der Beschwerde.

Aus den Erwägungen:

1. (...)

2.a. Die nach Tagen berechnete, mitteilungsbedürftige Frist beginnt an dem auf ihre Mitteilung an die Partei folgenden Tag zu laufen (Art. 20 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG, SR 172.021]). Fällt der letzte Tag einer Frist auf einen Samstag, einen Sonntag oder einen am Wohnsitz oder Sitz der Partei oder ihres Vertreters vom kantonalen Recht anerkannten Feiertag, so endigt die Frist am nächsten Werktag (Art. 20 Abs. 3 VwVG). Die Frist für eine schriftliche Eingabe ist gewahrt, wenn diese am letzten Tag der Frist der Behörde eingereicht oder zu deren Handen der schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben wird (Art. 21 Abs. 1 VwVG). Die Aufgabe bei einer ausländischen Poststelle genügt hingegen nicht (vgl. Entscheid der Eidgenössischen Personalrekurskommission [PRK] vom 7. November 2001 i.S. B. [PRK 2001-012], E. 3).

b. Ein Urteil erlangt erst mit der offiziellen Mitteilung an die Parteien rechtliche Existenz. Solange es nicht mitgeteilt wurde, existiert es nicht. Seine Unwirksamkeit muss von Amtes wegen beachtet werden (BGE 122 I 98 ff. E. 3). Ohne Eröffnung hat der Berührte keine Kenntnis vom Inhalt der Verfügung, kann er sich nicht zur Wehr setzen und keine Rechtsmittel nutzen. Die Eröffnung ist deshalb unabdingbar. Massgebend für die ordnungsgemässe Eröffnung einer Verfügung ist das Datum der Zustellung an den Adressaten (vgl. Entscheid der Eidgenössischen Steuerrekurskommission [SRK] vom 27. Juni 2002 i.S. T. AG [SRK 2002-043] E. 2c; siehe auch Entscheid der SRK vom 20. Februar 1996, veröffentlicht in VPB 61.66 E. 3). Entscheidend für den Beginn von Fristen, die durch die Zustellung einer Gerichtsurkunde ausgelöst werden, ist der Zeitpunkt des Eintreffens im Machtbereich des Adressaten (BGE 122 III 320 E. 4b). Irrelevant ist der Zeitpunkt, wo der Empfänger persönlich von der Verfügung Kenntnis nimmt (Entscheid der PRK vom 7. November 2001, a.a.O., E. 2a). Gemäss Art. 34 Abs. 1 VwVG eröffnet die Behörde Verfügungen den Parteien schriftlich. Der Beweis der Eröffnung, insbesondere der Zustellung einer Verfügung und deren Zeitpunkt obliegt der Behörde (BGE 101 Ia 9; Alfred Kölz /Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, S. 123, Rz. 341 mit Hinweisen). Aus mangelhafter Eröffnung einer Verfügung darf den Parteien kein Nachteil erwachsen (Art. 38 VwVG). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist nicht jede mangelhafte Eröffnung schlechthin nichtig mit der Konsequenz, dass die Rechtsmittelfrist nicht zu laufen beginnen könnte. Es ist vielmehr nach den konkreten Umständen des Einzelfalles zu prüfen, ob die betroffene Partei durch den Eröffnungsmangel tatsächlich irregeführt und dadurch benachteiligt worden ist. Richtschnur für die Beurteilung dieser Frage ist der auch in diesem prozessualen Bereich geltende Grundsatz von Treu und Glauben (BGE 122 I 99 E. 3a/aa, BGE 111 V 150 E. 4c; Entscheid der PRK vom 9. November 2000, veröffentlicht in VPB 65.43 E. 2c/dd).

c.aa. Die Eröffnung von Verfügungen ins Ausland unterliegt besonderen Regeln. Die Eröffnung einer amtlichen Verfügung oder eines gerichtlichen Entscheids stellt einen hoheitlichen Akt dar, dessen Ausführung grundsätzlich ausschliesslich den territorial zuständigen, d. h. inländischen Behörden zusteht (BGE 124 V 50 E. 3a, BGE 105 Ia 311 E. 3b, BGE 103 III 4 E. 2). Deshalb hat die Zustellung einer Verfügung ins Ausland auf diplomatischem oder konsularischem Weg zu erfolgen (BGE 103 III 4 E. 2). Von dieser Regel kann nur abgewichen werden, wenn ein Staatsvertrag dies ausdrücklich vorsieht (Jean-François Poudret, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, Band I, Bern 1990, S. 170 f., N 6.5 ad Art. 29). Die direkte postalische Zustellung eines amtlichen Schriftstücks ins Ausland ist ein Hoheitsakt auf fremdem Staatsgebiet, der nicht ohne Zustimmung des fremden Staates vorgenommen werden darf (BGE 105 Ia 311 E. 3b in initio, BGE 103 III 4 E. 2b). Eine Zustellung ohne Zustimmung des fremden Staates ist rechtswidrig, da sie das grundlegende völkerrechtliche Prinzip der Souveränität der Staaten verletzt (René A. Rhinow/Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Rz. 84 I k mit weiteren Hinweisen; vgl. Lothar Frank, Die Zustellung im Ausland, in: Die Sozialgerichtsbarkeit 35/1988 S. 142 ff.). Die Zustellung durch normale Postsendung kommt häufig vor, bleibt aber rechtswidrig (Pierre Moor, Droit administratif, Band I, 2. Aufl., Bern 1994, S. 163). Die Zustellung amtlicher Schriftstücke mit normaler Post ins Ausland stellt eine Verletzung der Gebietshoheit des Territorialstaates dar. Davon ausgenommen sind blosse Mitteilungen ohne rechtsgestaltende Wirkung (Gutachten der Direktion für Völkerrecht vom 10. April 2000, veröffentlicht in VPB 66.128 Ziff. 1 und 4). Das Bundesgericht hat gerichtliche Akten als nichtig erklärt, die von schweizerischen Behörden in Verletzung von (staatsvertraglichem) Völkerrecht durch die Post an Parteien mit Domizil im Ausland gesandt wurden (BGE 105 Ia 311 E. 3b mit Hinweisen; zum Ganzen: Entscheide der ZRK vom 22. März 2002, veröffentlicht in VPB 66.94 E. 2a/b, und vom 16. März 2005 i.S. S. [CRD 2005-009]; Entscheid der PRK vom 7. November 2001, a.a.O., E. 2a, b).

bb. Nach den Bestimmungen von Art. 36 Bst. b VwVG kann die Behörde ihre Verfügungen gegenüber einer Partei, die sich im Ausland aufhält und keinen erreichbaren Vertreter hat, durch Veröffentlichung in einem amtlichen Blatt eröffnen, wenn die Zustellung an den Aufenthaltsort unmöglich ist. Wenn Art. 36 Bst. b VwVG die Publikation von der Unmöglichkeit einer postalischen Zustellung abhängig macht, so sind nicht nur tatsächliche, sondern auch rechtliche Unmöglichkeiten gemeint. Die Zustellung hat deshalb auch als unmöglich zu gelten, wenn sie völkerrechtlich unzulässig ist (BGE 119 Ib 431 E. 2b).

cc. Art. 34 Abs. 2 VStrR regelt für den Bereich des Verwaltungsstrafrechts unter dem Titel «Zustellungsdomizil» das folgende: Hat

der landesabwesende Beschuldigte in einem Staate, dessen Rechtshilfe nicht in Anspruch genommen werden kann, ein bekanntes Domizil, so ist ihm, wenn nicht besondere Gründe entgegenstehen, die Eröffnung des Strafverfahrens durch eingeschriebenen Brief bekannt zu geben und gleichzeitig mitzuteilen, dass er, sofern er im Verfahren Parteirechte ausüben will, in der Schweiz ein Zustellungsdomizil zu verzeigen habe. Wird dieser Einladung innert 30 Tagen nicht entsprochen, so ist das Verfahren in gleicher Weise durchzuführen wie gegen einen Beschuldigten mit unbekanntem Aufenthalt.

dd. Das VwVG sieht das Institut des Zustelldomizils nicht explizit vor. Nur im Zusammenhang mit der amtlichen Publikation wird in Art. 36 Bst. a und b VwVG - für den Fall des unbekannten Aufenthalts oder des Aufenthalts im Ausland - die Zustellung an den «erreichbaren Vertreter» vorbehalten, womit immerhin die Möglichkeit des Zustelldomizils bei einem Vertreter unterstellt wird. Die Bestellung eines Zustelldomizils durch eine Partei ist zweifellos auch im dem VwVG unterstehenden Verfahren zulässig. Wesentlich ist, dass eine ausländische Person in einem solchen Verwaltungsverfahren nicht dazu verpflichtet werden kann, ein Zustelldomizil in der Schweiz zu benennen. Selbst wenn keine gesetzliche Grundlage für eine Verpflichtung zur Nennung eines Zustelldomizils besteht, ist es der Behörde jedoch nicht verwehrt, der ausländischen Partei zu empfehlen, ein solches Prozessdomizil in der Schweiz zu errichten (vgl. Gutachten der Direktion für Völkerrecht vom 10. April 2000, veröffentlicht in VPB 66.128 Ziff. 2).

Wurde ein Zustelldomizil oder eine Zustelladresse gewählt, erfolgt die Eröffnung eines Entscheides durch Zustellung an diese Zustelladresse. Mit der Bekanntgabe einer Zustelladresse bekundet der Betroffene sein Einverständnis, dass ihm die Korrespondenzen in der gegebenen Angelegenheit bis zum Widerruf an jenen Ort zugestellt werden (Entscheid der SRK vom 4. Mai 1999, veröffentlicht in VPB 64.45 E. 2c; vgl. auch Jürg Stadelwieser, Die Eröffnung von Verfügungen, St. Gallen 1994, S. 179).

3.a. Der nunmehr in Art. 9 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) verankerte und früher aus Art. 4 der bis zum 31. Dezember 1999 in Kraft befindlichen (alten) Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (aBV)[1] abgeleitete Schutz von Treu und Glauben bedeutet, dass der Bürger Anspruch darauf hat, in seinem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden geschützt zu werden (BGE 129 I 170 E. 4.1; BGE 126 II 387 E. 3a, mit Hinweisen). Gemäss Rechtsprechung und Lehre müssen - neben der Vertrauensgrundlage - verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein, damit behördliches Verhalten den Schutz des Grundsatzes von Treu und Glauben geniesst (vgl. BGE 122 II 123 E. 3b/cc; BGE 121 II 479 E. 2c; BGE 118 Ia 254 E. 4b; BGE 117 Ia 287 E. 2b; BGE 114 Ia 213 E. 3a; Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich 2002, Rz. 669 ff.). Der Vertrauensschutz bewirkt Bindung der Behörde an die Vertrauensgrundlage, so werden Auskünfte und Zusagen damit trotz ihrer Unrichtigkeit verbindlich (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 697 ff.)

b. Teilgehalt des Grundsatzes von Treu und Glauben ist insbesondere das Verbot widersprüchlichen Verhaltens der staatlichen Behörden, welchen untersagt ist, sich zu früherem Verhalten, das schutzwürdiges Vertrauen begründet hat, in Widerspruch zu setzen. Widersprüchliches Verhalten verstösst gegen das rechtsstaatliche Prinzip von Treu und Glauben gemäss Art. 5 Abs. 3 BV. Wenn die Privaten auf das ursprüngliche Verhalten der Behörden vertraut haben, stellt widersprüchliches Verhalten zudem eine Verletzung des Vertrauensschutzprinzips als Grundrecht (Art. 9 BV) dar (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 623, 708 mit Hinweisen; Beatrice Weber-Dürler, Neuere Entwicklungen des Vertrauensschutzes, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 2002 S. 282 f.; Beatrice Weber-Dürler, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Basel 1983, S. 16 f.). Widersprüchliches Verhalten im Sinne des Vertrauensschutzes kann nur bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen bejaht werden. Nach Rechtsprechung der SRK gelten in Bezug auf das widersprüchliche Verhalten der Verwaltung die Bedingungen, mutatis mutandis, welche für Zusicherungen und Auskünfte entwickelt wurden. Entsprechend müssten die folgenden Voraussetzungen erfüllt sein:
(1) Es muss ein klar widersprüchliches Verhalten bestehen. (2) Dieses muss grundsätzlich von derselben Behörde ausgehen und im Zusammenhang mit einer konkreten und auf eine bestimmte Person bezogene (individuelle) Angelegenheit stehen. (3) Die betreffende Amtsstelle muss grundsätzlich zuständig gewesen sein. (4) Das widersprüchliche Verhalten muss geeignet gewesen sein, beim Privaten Vertrauen zu begründen und der Bürger konnte und musste den widersprüchlichen Charakter des Verhaltens nicht auf Anhieb erkennen. (5) Das Verhalten der Behörde hat den Betroffenen seinerseits zu einer bestimmten Haltung, einem Verhalten oder einer Unterlassung veranlasst, die ihm zum Nachteil gereichte. (6) Die Rechtslage darf sich seit dem widersprüchlichen Verhalten nicht verändert haben. Zudem dürfe dem privaten Interesse am Vertrauensschutz kein überwiegendes öffentliches Interesse gegenüberstehen (Entscheid der SRK vom 26. September 1995, veröffentlicht in VPB 60.81 E. 3a/bb).

c. Das aus Art. 29 Abs. 1 BV fliessende Verbot des überspitzten Formalismus ist eine besondere Form der Rechtsverweigerung und liegt vor, wenn für ein Verfahren rigorose Formvorschriften aufgestellt werden, ohne dass die Strenge sachlich gerechtfertigt wäre, wenn die Behörde formelle Vorschriften mit übertriebener Schärfe handhabt oder an Rechtsschriften überspannte Anforderungen stellt und dem Bürger den Rechtsweg in unzulässiger Weise versperrt (BGE 127 I 34 E. 2a/bb; BGE 115 Ia 17 E. 3b; BGE 114 Ia 40 E. 3 je mit Hinweisen; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 1661). Nicht jede prozessuale Formstrenge steht mit diesem Grundsatz im Widerspruch, sondern nur jene, die durch kein schutzwürdiges Interesse mehr gerechtfertigt ist und zum blossen Selbstzweck wird. Prozessuale Formen sind unerlässlich, um die ordnungsgemässe Abwicklung des Verfahrens sowie die Durchsetzung des materiellen Rechts zu gewährleisten (s. etwa BGE 118 V 311 E. 4; BGE 114 Ia 34 E. 3). Soweit das Verbot des überspitzten Formalismus das Verhalten der Behörde gegenüber dem Privaten betrifft, verfolgt es dasselbe Ziel wie das Vertrauensprinzip im Sinne von Art. 9 BV. Die Rechtsprechung hat sowohl aus dem Vertrauensprinzip als auch aus dem Verbot des überspitzten
Formalismus die Verpflichtung der Behörde abgeleitet, in gewissen Situationen den Privaten von Amtes wegen auf Verfahrensfehler hinzuweisen, die er begangen hat, oder die er im Begriff ist zu begehen. Dies unter der Voraussetzung, dass der Fehler leicht zu erkennen ist und rechtzeitig behoben werden kann. So soll die Verwaltungsbehörde nach Möglichkeit vermeiden, dass formelle Fehler, die zu verhindern gewesen wären, wenn die Behörde den Privaten auf sie aufmerksam gemacht hätte, zu einem Nichteintretensentscheid führen (BGE 125 I 170 E. 3a, BGE 124 II 270 E. 4a).

4. Im vorliegenden Fall hat die Zollkreisdirektion der Beschwerdeführerin mit dem Schreiben vom 25. März 2002 bzw. der E-Mail vom 20. Juni 2002 (Zustellung per E-Mail an den Präsidenten der Beschwerdeführerin G., nachdem das erste Schreiben retourniert worden war; ...) mitgeteilt, dass gemäss Art. 34 VStrR die beschuldigte Person, die nicht in der Schweiz wohne, innert 30 Tagen nach Empfang dieses Schreibens ein schweizerisches Zustelldomizil bezeichnen könne. Beim Fehlen eines schweizerischen Zustelldomizils nehme das Abwesenheitsverfahren Platz und der allfällige Strafbescheid werde im Schweizerischen Bundesblatt publiziert. Es empfehle sich deswegen, ein schweizerisches Zustelldomizil zu bezeichnen. Sollte dies der Beschwerdeführerin nicht möglich sein, biete sich die Möglichkeit, als solches die Zolldienstliche Versandzentrale in Zürich zu wählen. Dem Schreiben bzw. der E-Mail vom 20. Juni 2002 war der Fragebogen betreffend «illegale Einfuhr des

Produktes M-Protein» angehängt, unter anderem mit der Rubrik «Zustelldomizil in der Schweiz». Dieser Fragebogen wurde von G. ausgefüllt und der OZD eingereicht (...). Schliesslich verfügte die Zollkreisdirektion am 12. Februar 2003 den Steuernachbezug und stellte diese
Verfügung am 14. Februar 2003 der Zolldienstlichen Versandzentrale zu, welche gleichentags zur Übermittlung an die Beschwerdeführerin schritt (...).

Die OZD stellt sich auf den Standpunkt, dass der Beschwerdeführerin bei der Zolldienstlichen Versandzentrale in rechtsgenügender Weise ein Zustelldomizil bestellt worden sei. Die Beschwerdeführerin sei mit Schreiben der Zollkreisdirektion vom 25. März 2002 auf die Bedeutung des Rechtsinstituts des Zustelldomizils hingewiesen worden und diese habe durch das Ausfüllen des dem Schreiben beiliegenden Fragebogens die Versandzentrale als Zustelldomizil gewählt. Im Schreiben der Versandzentrale vom 14. Februar 2003 sei die Beschwerdeführerin nochmals über die Bedeutung des Zustelldomizils belehrt und darauf hingewiesen worden, dass für die Beschwerdefrist der Zeitpunkt des Eintreffens der anzufechtenden Verfügung am Zustelldomizil massgebend sei. Somit sei für den Lauf der Beschwerdefrist die Zustellung an die Zolldienstliche Versandzentrale massgeblich gewesen und die am 24. März 2003 eingegangene Beschwerde an die OZD (vom 21. März 2003) verspätet erfolgt.

a. Nachdem die Beschwerdeführerin ihren Sitz im Ausland hat, wäre die direkte Zustellung der Verfügung vom 12. Februar 2003 an ihre Adresse im ausländischen B. rechtswidrig gewesen (oben E. 2c/aa). Die Zollkreisdirektion war somit gezwungen, einen anderen, zulässigen Weg der Zustellung zu wählen, weswegen sie die Beschwerdeführerin im Schreiben vom 25. März bzw. 20. Juni 2002 aufgefordert hat, ein Zustelldomizil zu benennen. Bei der Erläuterung dieses Vorgehens hat sie sich aber fälschlicherweise auf Art. 34 VStrR abgestützt (ebenso die Zolldienstliche Versandzentrale in ihrem Schreiben vom 14. Februar 2003). Nachdem die Nachbezugsverfügung vom 12. Februar 2003 kein Strafverfahren betraf, war Art. 34 VStrR eindeutig nicht anwendbar (...). Die Bestellung des Zustelldomizils hatte folglich nach den Regeln des VwVG zu geschehen. Die Möglichkeit der Eröffnung über ein Zustellungsdomizil ist, obwohl im VwVG nicht explizit erwähnt, ein zulässiges Mittel, um die Zustellung an ausländische Beschwerdeführer sicherzustellen (oben E. 2c/dd). Das Vorgehen der Zollverwaltung, die Beschwerdeführerin zur Bezeichnung eines Zustelldomizils aufzufordern, war somit prinzipiell zulässig. Grundsätzlich gilt, dass bei rechtmässiger Bestellung
eines Zustelldomizils die Eröffnung eines Entscheides durch Zustellung an dieses Domizil zu erfolgen hat (oben E. 2c/dd) und diese Eröffnung am Zustelldomizil wiederum den Lauf der Rechtsmittelfrist auslöst (oben E. 2a, b).

b. Vorliegend ist das Vorgehen der Zollbehörden im Zusammenhang mit der Bestellung des Zustelldomizils und der Eröffnung der Verfügung vom 12. Februar 2003 insgesamt einer näheren Prüfung zu unterziehen.

aa. Die Beschwerdeführerin rügt unter anderem, dass sie nie darauf hingewiesen worden sei, dass eine Zustellung an die Versandzentrale eine Rechtsmittelfrist auslöse. Im Schreiben vom 25. März 2002 bzw. der E-Mail vom 20. Juni 2002 hat die Zollkreisdirektion tatsächlich bloss auf die Möglichkeit der Wahl eines Zustelldomizils aufmerksam gemacht und sich dabei unzutreffenderweise auf Art. 34 VStrR abgestützt. Es erfolgte keine nähere Information über die Rechtsfolgen im Falle der Wahl eines Zustelldomizils (z. B. hinsichtlich Lauf der Rechtsmittelfrist), ebenso wenig wurde darauf hingewiesen, dass mangels Wahl eines eigenen Domizils die Versandzentrale als solches gelten werde. Dies ergab sich erst aus dem beigelegten Fragebogen, in welchem bei der Rubrik «Zustelldomizil in der Schweiz» unter den zum Ausfüllen vorgesehenen Zeilen in Klammer angemerkt war: «Wenn keine Angaben: Zolldienstliche Versandzentrale, Zürich». Im von G. ausgefüllten und auch unterschriebenen Formular (...) wurden die zur Wahl eines Zustelldomizils vorgesehenen Linien nicht ausgefüllt, die übrigen Fragen aber allesamt beantwortet. Ein eigenes Zustelldomizil hat die Beschwerdeführerin somit nicht gewählt. Die Ansicht der Zollbehörden, wonach aus der
Tatsache, dass die Beschwerdeführerin die entsprechende Frage im Formular nicht beantwortet, das Formular im übrigen aber ausgefüllt und unterschrieben hat, geschlossen werden könne, sie habe damit die Zolldienstliche Versandzentrale als Zustelldomizil gewählt, ist als zumindest fragwürdig anzusehen. Eine klarere Information der Beschwerdeführerin zu den Konsequenzen, wenn in diesem Fragenbogen kein eigenes Domizil angegeben wird, wäre angebracht gewesen, entweder im Begleitschreiben zum Formular oder im Formular selbst (sinnvoll wäre gewesen, das Formular so zu gestalten, dass das vorgeschlagene Zustelldomizil explizit, z. B. über Ankreuzen, gewählt werden muss, vgl. auch oben E. 2c/dd). Aus dem Vertrauensprinzip und dem Verbot des überspitzten Formalismus können sich nämlich unter Umständen Pflichten der Verwaltung ergeben, den Privaten aufzuklären, namentlich über durch diesen begangene oder auch erst drohende Verfahrensfehler (oben E. 3c). Bei der vorliegenden Sachlage wäre es insgesamt auch angezeigt gewesen, die Beschwerdeführerin über das Institut des Zustelldomizils vorgängig klarer (und mit Hinweis auf die zutreffenden Bestimmungen, soeben E. 4a) zu informieren und ihr überdies mitzuteilen, welche rechtlichen
Auswirkungen die Bestellung eines Zustelldomizils hinsichtlich Eröffnung der Verfügung und Lauf der Rechtsmittelfrist zeitigt; die rechtlichen Konsequenzen der Wahl eines Zustelldomizils konnten der Beschwerdeführerin mangels expliziter gesetzlicher Grundlage nämlich nicht ohne weiteres bekannt sein.

bb. Zu diesem problematischen Vorgehen der Zollkreisdirektion kommt ihr darauf folgendes uneinheitliches Verhalten bezüglich der Zustellung von Korrespondenzen an die Beschwerdeführerin hinzu.

Noch nach dem Schreiben der Zollkreisdirektion vom 25. März bzw. 20. Juni 2002 und der Rücksendung des besagten Fragebogens durch den Präsidenten der Beschwerdeführerin, also nach der von der Zollverwaltung geltend gemachten «Bestellung» des Zustelldomizils, hat diese ein Schreiben vom 7. Januar 2003 nicht an das Zustelldomizil, sondern direkt an die Adresse des Präsidenten der Beschwerdeführerin, G. in B. (Ausland), zugestellt. In diesem Schreiben wurde das rechtliche Gehör gewährt und Frist zur allfälligen Stellungnahme gesetzt (...). Einerseits war diese Zustellung direkt ins Ausland nach dem Gesagten rechtswidrig, handelte es sich doch nicht bloss um eine Mitteilung ohne rechtsgestaltende Wirkung, welche allenfalls ohne formelle Zustellung ins Ausland hätte gesendet werden dürfen (oben E. 2c/aa; Gutachten der Direktion für Völkerrecht vom 10. April 2000, a.a.O., Ziff. 4). Andererseits hat sich die Zollkreisdirektion mit dieser direkten Zustellung an die ausländische Adresse der Beschwerdeführerin bzw. dessen Präsidenten widersprüchlich verhalten bezogen auf das - ihrer Ansicht nach - eben erst bestellte Zustelldomizil und das Schreiben vom 25. März bzw. 20. Juni 2002. Erst mit Erlass der fraglichen
Nachbezugsverfügung vom 12. Februar 2003 hat sich die Zollkreisdirektion dann schliesslich des Zustelldomizils bei der Versandzentrale bedient. Sie setzte sich dabei wiederum in Widerspruch zu der direkten Zustellung des Schreibens vom 7. Januar 2003 nach B.

Die oben (E. 3b) aufgezählten Voraussetzungen gemäss der Rechtsprechung der SRK für die Annahme eines widersprüchlichen Behördenverhaltens im Sinne einer Verletzung des Vertrauenschutzes sind erfüllt; bezüglich Bedingungen 1, 2, 3, 5 und 6 erübrigen sich weitere Ausführungen. Desgleichen ist Bedingung 4 als gegeben zu betrachten; die Zustellung des Schreibens vom 7. Januar 2003 an das Domizil der Beschwerdeführerin bzw. von G. hat bei der Beschwerdeführerin schutzwürdiges

Vertrauen begründet. Das Vorbringen der Beschwerdeführerin, sie habe aufgrund dieses Schreibens vom 7. Januar 2003 darauf vertraut, dass sämtliche Korrespondenz, auch Entscheide, auf dieselbe Art und Weise zugestellt würde und dass für die Fristauslösung sämtlicher der Beschwerdeführerin auferlegten Fristen dieselbe Regelung, nämlich Fristenlauf ab Empfang der Schreiben durch die Beschwerdeführerin gelte, ist durchaus nachvollziehbar, dies namentlich im Gesamtzusammenhang mit der Tatsache, dass schon vorgängig die Aufklärung zum Zustelldomizil und dessen Bestellung auf unbefriedigende Weise vorgenommen worden ist (soeben E. 4b/aa). An dieser durch die Behörden begründeten Vertrauensgrundlage vermögen auch die nachträglichen Erläuterungen im
Begleitschreiben der Zolldienstliche Versandzentrale (...) nichts zu ändern. Die Versandzentrale schrieb das Folgende: «... haben Sie uns als schweizerisches Zustelldomizil im Sinne von Art. 34 VStrR bezeichnet. (...) Wir haben die Sendung am 13. [14.] Februar 2003 erhalten. Für die Berechnung der vorgesehenen Frist ist dieses Datum massgebend. (...)» Diese Information kann nicht als genügende Aufklärung der Beschwerdeführerin angesehen werden, welche das vorhergehende irreführende Vorgehen der Zollkreisdirektion wettzumachen vermöchte. Zudem ist es bedenklich, dass diese Belehrung über den Beginn der Rechtsmittelfrist nicht durch die verfügende Zollbehörde, sondern durch die Versandzentrale vorgenommen wurde.

Zusammenfassend ist das Vorgehen der Zollbehörden als widersprüchlich anzusehen und die Beschwerdeführerin wurde dadurch betreffend Ort der Eröffnung und Lauf der Beschwerdefrist irregeführt und mithin benachteiligt (vgl. ähnliche Prüfung der konkreten Umstände im Hinblick auf den Vertrauensschutz bei mangelhafter Eröffnung einer Verfügung bzw. Rechtsmittelbelehrung: E. 2b und zitierte Entscheide). Dem Vertrauensschutz der Beschwerdeführerin steht im Übrigen kein überwiegendes öffentliches Interesse entgegen (oben E. 3b). Es ergibt sich, dass das Vorgehen der Zollbehörden insgesamt dazu geführt hat, dass der Beschwerdeführerin die Zustellung der Verfügung vom 12. Februar 2003 bei der Versandzentrale nicht als rechtsgültige Eröffnung an sie (mit Beginn des Laufs der Rechtsmittelfrist) entgegengehalten werden darf. Die Beschwerdeführerin durfte nach Treu und Glauben davon ausgehen, dass die Beschwerdefrist ab Mitteilung der besagten Verfügung vom 12. Februar 2003 an die Beschwerdeführerin (Zustellung an ihrer Adresse in B. am 24. Februar 2003) lief; die Frist von 30 Tagen wurde mit dem Eingang der Beschwerde bei der OZD am 24. März 2003 somit eingehalten. Die OZD hat auf die Beschwerde - vorbehältlich anderer fehlender
Eintretensvoraussetzungen - einzutreten und die an sie gerichtete Beschwerde vom 21. März 2003 in materieller Hinsicht zu behandeln.

(...)

[1] Zu lesen auf der Internetseite des Bundesamtes für Justiz unterhttp://www.ofj.admin.ch/etc/medialib/data/staat_buerger/gesetzgebung/bundesverfassung.Par.0006.File.tmp/bv-alt-d.pdf

Dokumente der ZRK