

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-1754/2006
{T 0/2}

Urteil vom 10. September 2009

Besetzung

Richter Markus Metz (Vorsitz), Richter Pascal Mollard,
Richterin Salome Zimmermann,
Gerichtsschreiber Jürg Steiger.

Parteien

A. _____ AG,
Beschwerdeführerin,

gegen

Oberzolldirektion (OZD),
Sektion Mineralölsteuer,
Zollbegünstigungen, Ausfuhrbeiträge,
Monbijoustrasse 40, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Zoll / Verwendungsverpflichtung

Sachverhalt:**A.**

Die A._____AG hat am 4. Juli 2001 die Verwendungsverpflichtung Nr. 6493-0 der Oberzolldirektion (OZD) unterzeichnet, unter der sie unter der Tarifnummer 1001 1031 Hartweizen nicht denaturiert zur menschlichen Ernährung zollbegünstigt in die Schweiz einführen kann. Unter den Bemerkungen zur Verwendungsverpflichtung hat sie zur Kenntnis genommen, dass aus dem zum Zollkontingentsansatz (KZA) eingeführten Hartweizen im Durchschnitt eines Kalenderquartals mindestens 64 Prozent Mahlprodukte hergestellt werden müssen. Diese Mahlprodukte müssen als Kochgriess zur menschlichen Ernährung oder als Dunst zur Herstellung von Teigwaren verwendet werden; der Dunst muss im Durchschnitt eines Kalenderquartals zu mindestens 96 Prozent zur Teigwarenherstellung verwendet werden.

B.

Nach einer Betriebsprüfung vom 12. November 2004 und 7. September 2005 teilte die OZD der A._____AG mit, sie wolle eine Nachverzollung von zollbegünstigt eingeführtem Hartweizen vornehmen; vom 3. Quartal 2002 bis zum 4. Quartal 2004 seien insgesamt 635'588 kg Hartweizen nicht der Verwendungsverpflichtung entsprechend verwendet worden und deshalb statt zum zollbegünstigten Ansatz von Fr. 1.--/q zum Ansatz von Fr. 74.--/q zu verzollen. Die geforderte Zolldifferenz betrug einschliesslich Mehrwertsteuer Fr. 475'114.75. Nach diversen Besprechungen und schriftlichen Eingaben der A._____AG erliess die OZD am 22. August 2006 eine formelle Verfügung, in der sie den geschuldeten Betrag bestätigte mit der Begründung, die Produkte „Kamutmehlmischung“ und „Altamura-Griess“, welche zur Herstellung von Backwaren verwendet wurden, dürften zur Berechnung der Mindestausbeute von 64 Prozent nicht beigezogen werden.

C.

Mit der Eingabe vom 22. September 2006 erhob die A._____AG (nachfolgend: Beschwerdeführerin) gegen die Verfügung der OZD vom 22. August 2006 Beschwerde an die Eidgenössische Zollrekurskommission (ZRK) mit dem Begehren, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben, eventuell sei ein Zollnachlass zu gewähren und es sei auf die Rückforderung der Zolldifferenz von Fr. 475'114.75 zu verzichten. Sie forderte ausserdem eine Parteientschädigung.

Die Beschwerdeführerin machte im Wesentlichen geltend, Getreide der Sorte Kamut und Altamura eingeführt und das hergestellte Mahlprodukt (Griess) insbesondere auch zur Brotherstellung verkauft zu haben. Sie habe sich anlässlich der Umstellung der Einfuhrordnung auf den 1. Juli 2001 beim Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) erkundigt, wie ihre Einfuhren von Hartweizen in Zukunft zu behandeln seien und es sei ihr mitgeteilt worden, der Hartweizen bleibe weiterhin zollbefreit. Daraufhin habe sie die Verwendungsverpflichtung unterzeichnet und auf ihre Rechnungen aufgedruckt, was die Abnehmer, die den Griess unter anderem für die Herstellung von Spezialbrot einsetzen, nie bemängelt hätten. Das BLW habe die Regelungen über die Mindestausbeute bei der Ausmahlung sowie der Verwendung der daraus hergestellten Produkte bei Hartweizen offenbar weniger streng gehandhabt, als es dies heute die OZD tue. Erst im Schreiben vom 15. April 2005 habe die Zollbehörde ihr gegenüber das erste Mal von einem Verbot eines Backprozesses gesprochen. Bei frühzeitiger Kenntnis über die Verschärfung der Praxis wäre es wohl möglich gewesen, den Zoll vollständig auf die Abnehmer zu überwälzen.

Sie verstehe unter dem Begriff „Kochgriess zur menschlichen Ernährung“ die Vorgabe, dass aus dem zollbegünstigt eingeführten Hartweizen Kochgriess (verstanden als Bezeichnung eines bestimmten Mahlprodukts) hergestellt und dieser Griess zur menschlichen Ernährung eingesetzt werden müsse. Eine sorgfältige Auslegung der heutigen gesetzlichen Regelung führe zum Ergebnis, dass Kochgriess in der schweizerischen Terminologie nicht ein Griess sei, der zwingend gekocht werden müsse, sondern generell der zur menschlichen Ernährung gedachte Griess. Kochgriess werde nicht anhand des Verwendungszwecks, sondern anhand der Zusammensetzung respektive des Mahlgrads definiert. Kochgriess werde zum Kochen und Backen eingesetzt. Der allgemeine Verbraucher verstehe unter dem Begriff „Kochgriess“ eine bestimmte Griessart und schliesse aus dieser Bezeichnung nicht auf ein Verbot, den entsprechenden Griess zu backen.

Auf jeden Fall sei aber auf den rückwirkenden Nachbezug zu verzichten und die entsprechende Zollbelastung zu erlassen, da der Nachbezug sie unbillig belasten würde.

D.

Die OZD beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 12. Januar 2007 die Abweisung der Beschwerde. Sie machte im Wesentlichen geltend, der Text der Verwendungsverpflichtung entspreche der Formulierung der Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Festlegung von Zollansätzen und die Einfuhr von Getreide, Futtermitteln, Stroh und Waren, bei deren Verarbeitung Futtermittel anfallen (Einfuhrverordnung Getreide und Futtermittel, SR 916.112.211, AS 1998 3211, aufgehoben am 1. Januar 2008). Die Botschaft vom 4. Oktober 1999 zum Bundesgesetz über die Aufhebung des Getreidegesetzes und zur Änderung des Landesversorgungsgesetzes (BBI 1999 9261) zeige auf, dass aus zum KZA eingeführtem Hartweizen keine Mahlprodukte hergestellt werden dürfen, die zur Herstellung von Backwaren verwendet würden.

Die von der Liberalisierung betroffenen Kreise seien umfassend und schriftlich über die Änderungen ab dem 1. Juli 2001 informiert worden. Es liege keine Praxisänderung vor, die nicht angekündigt worden sei. Geändert hätten nur die Konsequenzen; an Stelle der Übernahmepflicht von Inlandgetreide unter dem Regime des Getreidegesetzes sei die Nachverzollung zum Ausserkontingentszollansatz getreten. In Bezug auf das Vertrauen in mündliche Auskünfte des BLW sei festzuhalten, dass zumindest die beiden Kriterien der „Nichterkenntbarkeit der Unrichtigkeit der Auskunft“ und „keine Änderung des Sachverhalts oder der Rechtslage“ nicht erfüllt seien. Die betroffenen Kreise seien ausführlich und schriftlich über das geänderte Einfuhrregime informiert worden.

Sie weist schliesslich darauf hin, dass erst eine Betriebskontrolle (wie sie in den Jahren 2003 und 2004 schwerpunktmässig vorgenommen worden seien) die effektive Verwendung der Mahlprodukte zeigte; die der Zollbehörde zugestellten Quartalsmeldungen als Hilfsmittel für die formelle Kontrolle reichten dazu nicht aus.

Über einen Zollnachlass könne nicht im Rahmen des vorliegenden Verfahrens entschieden werden. Vielmehr müsse die Beschwerdeführerin im Fall der Abweisung ihrer Beschwerde bei der OZD ein Gesuch um Zollnachlass stellen.

Soweit entscheiderelevant werden die weiteren Begründungen der Verfahrensparteien in den Erwägungen des Bundesverwaltungsgerichts aufgenommen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht 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 nicht vor und die OZD ist eine Behörde im Sinn von Art. 33 VGG. Das Bundesverwaltungsgericht ist daher für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Es übernimmt die Beurteilung der Ende 2006 bei der ZRK hängigen Rechtsmittel und wende das neue Verfahrensrecht an (Art. 53 Abs. 2 VGG). Soweit das VGG nichts anderes bestimmt, richtet sich gemäss dessen Art. 37 das Verfahren nach dem VwVG.

1.2 Das Bundesverwaltungsgericht kann den angefochtenen Entscheidung grundsätzlich in vollem Umfang überprüfen. Die Beschwerdeführer können neben der Verletzung von Bundesrecht (Art. 49 Bst. a VwVG) und der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes (Art. 49 Bst. b VwVG) auch die Rüge der Unangemessenheit erheben (Art. 49 Bst. c VwVG; vgl. ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 2.149).

1.3 Am 1. Mai 2007 sind das Zollgesetz vom 18. März 2005 (ZG, SR 631.0) sowie die dazugehörige Verordnung vom 1. November 2006 (ZV, SR 631.01) in Kraft getreten. Zollveranlagungsverfahren, die zu diesem Zeitpunkt hängig waren, werden nach dem bisherigen Recht und innerhalb der nach diesem gewährten Frist abgeschlossen (Art. 132 Abs. 1 ZG). Die vorliegend in Frage stehenden Einfuhren erfolgten in den Jahren 2002 bis 2004. Es sind deshalb noch die Vorschriften des Zollgesetzes vom 1. Oktober 1925 (aZG, BS 6 465) und der Verordnung vom 10. Juli 1926 zum alten Zollgesetz (aZV, BS 6 514) anwendbar.

2.

2.1

2.1.1 Der Zollmeldepflicht unterliegt nach Art. 9 Abs. 1 aZG, wer eine Ware über die Grenze bringt, sowie der Auftraggeber. Für die Verzollung gilt das Selbstdeklarationsprinzip; der Zollmeldepflichtige muss die Zolldeklaration abgeben und hat für deren Richtigkeit einzustehen (Art. 31 in Verbindung mit Art. 35 Abs. 3 aZG, Art. 47 Abs. 2 aZV; Urteile des Bundesgerichts 2A.461/2003 vom 20. Januar 2004 E. 2.3, 2A.1/2004 vom 31. März 2004 E. 2.1, vom 7. Februar 2001, veröffentlicht in Archiv für Schweizerisches Abgaberecht [ASA] 70 S. 334 E. 2c; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1742/2006 vom 13. Juli 2009 E. 2.1 und 2.2, A-1680/2006 vom 26. November 2007 E. 2.2 mit Hinweis). Das zuständige Zollamt überprüft die vom Zollmeldepflichtigen gemäss Art. 31 Abs. 1 aZG abzugebende Zolldeklaration denn auch lediglich auf ihre formelle Richtigkeit, Vollständigkeit und auf ihre Übereinstimmung mit den Begleitpapieren (Art. 34 Abs. 2 aZG). Die angenommene Zolldeklaration ist für den Aussteller verbindlich und bildet vorbehältlich der Revisionsergebnisse die Grundlage für die Festsetzung des Zolls und der weiteren Abgaben (Art. 35 Abs. 2 aZG; BGE 124 IV 23 E. 2a; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1756/2006 vom 9. Juli 2009 E. 2.3, A-4617/2007 vom 14. Januar 2009 E. 2.3.1, A-2631/2007 vom 11. August 2008 E. 2.3 mit Hinweisen).

2.1.2 Gemäss Art. 18 Abs. 1 aZG sind zollpflichtige Waren, die je nach ihrer Verwendung verschiedenen Ansätzen unterliegen, auf Ansuchen gegen Verwendungsnachweis zu den für die entsprechende Verwendungsart festgesetzten niedrigeren Ansätzen abzufertigen, soweit der Zolltarif nicht gänzliche Befreiung vorsieht. An Stelle des Verwendungsnachweises kann unter Vorbehalt jederzeitiger Nachprüfung eine vom Verbraucher der Ware auszustellende Verwendungsverpflichtung (Revers) angenommen und die Abfertigung zum niedrigeren Ansatz bewilligt werden (Art. 18 Abs. 4 aZG und Art. 40 Abs. 4 aZV; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1687/2006 vom 18. Juni 2007 E. 2.2; Entscheid der ZRK vom 30. November 2004 [ZRK 2003-026] E. 2b). Nach Art. 40 Abs. 4 aZV kann auch von Händlern eine entsprechende Verpflichtung angenommen werden, wenn niedrig verzollte Waren vorübergehend in deren Verfügungsmacht gelangen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1742/2006 vom 13. Juli 2009 E. 2.3).

2.2

2.2.1 Eine Zollübertretung begeht unter anderem, wer dem Bund zum eigenen Vorteil Zölle vorenthält oder sich einen unrechtmässigen Zollvorteil verschafft oder die gesetzmässige Veranlagung gefährdet oder verhindert (Art. 74 Ziff. 16 aZG). Laut Art. 80 Abs. 1 aZG findet der zweite Titel des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR; SR 313.0) auf Zollwiderhandlungen Anwendung. Gemäss Art. 12 Abs. 1 VStrR ist die infolge einer Widerhandlung zu Unrecht nicht erhobene Abgabe ohne Rücksicht auf die Strafbarkeit einer Person nachzuentrichten. Art. 12 Abs. 2 VStrR ergänzt, dass zur Nachleistung 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 (Urteile des Bundesgerichts 2A.660/2006 vom 8. Juni 2007 E. 6.2, 2A.242/2006 vom 2. Februar 2007 E. 2.1; BGE 115 Ib 360 E. 3a; KURT HAURI, Verwaltungsstrafrecht, Bern 1998, S. 36). Nicht verlangt ist insbesondere eine strafrechtliche Verantwortlichkeit, ein Verschulden (Urteil des Bundesgerichts 2A.603/2003 vom 10. Mai 2004 E. 3.2; BGE 106 Ib 221 E. 2c) oder gar die Einleitung eines Strafverfahrens; vielmehr genügt es, dass der durch die Nichtleistung der Abgabe entstandene Grund in einer Widerhandlung im objektiven Sinn liegt (Urteil des Bundesgerichts 2A.461/2003 vom 20. Januar 2004 E. 3.1). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts hat der unrechtmässige Vorteil im Vermögensvorteil zu liegen, der durch die Nichtleistung der Abgabe entstanden ist (BGE 110 Ib 310 E. 2c; Urteil des Bundesgerichts 2A.220/2004 vom 15. November 2004 E. 2.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-762/2007 vom 21. Januar 2009 E. 2.2.1 mit weiteren Hinweisen).

2.2.2 Zu den gestützt auf Art. 12 Abs. 2 VStrR Nachleistungspflichtigen gehören insbesondere jene Personen, welche dem Kreis der Zollzahlungspflichtigen nach Art. 13 und 9 aZG entsprechen. Diese haften selbst dann, wenn sie nichts von der falschen Deklaration wussten (BGE 107 Ib 198 E. 6c/d), denn sie gelten ipso facto als durch die Nichtbezahlung der Abgabe bevorteilt (Urteil des Bundesgerichts 2A.82/2005 vom 23. August 2005 E. 3.1; Entscheide der ZRK vom 9. März 2004 [ZRK 2003-60] E. 2c/bb, vom 12. November 2003 [ZRK 2003-13] E. 2a). Für diese Gruppe bewirkt Art. 12 Abs. 2 VStrR damit – im Gegensatz zu den gestützt auf Art. 12 Abs. 3 VStrR zur

Leistung Herangezogenen – einzig eine Verlängerung der Verjährungsfrist. Sie sind direkt unrechtmässig bevorteilt, weil sie die geschuldeten Abgaben infolge der Widerhandlung nicht entrichten mussten. Der Genuss dieses Vorteils soll den Leistungspflichtigen mit dem Institut der Nachleistungspflicht entzogen werden (Urteile des Bundesgerichts 2A.199/2004 vom 15. November 2004 E. 2.2.1, 2A.603/2003 und 2A.580/2003 vom 10. Mai 2004 E. 3.3.1; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1765/2006 vom 30. März 2009 E. 2.3.2, A-762/2007 vom 21. Januar 2009 E. 2.2.2, A-1741/2006 vom 4. März 2008 E. 2.2.1, A-1726/2006 vom 28. Januar 2008 E. 3.1 mit Hinweisen).

2.3 Für die zollbegünstigte Einfuhr von Hartweizen galt bis zum 30. Juni 2001 das Getreidegesetz vom 20. März 1959 (AS 1995 995 1017) und seit dem 1. Juli 2001 die Einfuhrverordnung Getreide und Futtermittel vom 7. Dezember 1998. Letztere legt in Art. 2a Abs. 3 dar, dass aus dem zum KZA eingeführten Hartweizen im Durchschnitt eines Kalenderquartals mindestens zu 64 Prozent Mahlprodukte hergestellt werden müssen. Diese Mahlprodukte müssen als Kochgriess zur menschlichen Ernährung oder als Dunst zur Herstellung von Teigwaren verwendet werden; der Dunst muss im Durchschnitt eines Kalenderquartals zu mindestens 96 Prozent zur Teigwarenherstellung verwendet werden.

2.4 Art. 127 aZG regelt im Einzelnen die Voraussetzungen, die für einen Zollnachlass erfüllt sein müssen; die Frist für die Einreichung von Zollnachlassgesuchen beträgt gemäss Art. 127 Abs. 2 aZG ein Jahr seit der Abgabefestsetzung (REMO ARPAGAUS, Zollrecht, in: Heinrich Koller/Georg Müller/Thierry Tanquerel/Ulrich Zimmerli [Hrsg.], Das schweizerische Bundesverwaltungsrecht, 2. Aufl. Basel 2007, Rz. 520 ff.; HANS BEAT NOSER, Der Zollnachlass nach Art. 127 ZG – wozu, wie, wann?, *Rivista delle dogane* 3/1990, S. 78 ff., 4/90 S. 46 ff.). Das aZG geht davon aus, dass zum Zeitpunkt der Gesuchstellung der Zollbetrag rechtskräftig verfügt oder über diesen rechtskräftig entschieden sein muss (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7170/2007 vom 17. Dezember 2008 E. 6). In solchen Fällen entscheidet die OZD über den Zollnachlass auf schriftliches, von den nötigen Nachweisen begleitetes Gesuch (Art. 127 Abs. 2 aZG). Im vorliegenden Fall liegt noch keine rechtskräftige Verfügung über die Nachverzollung vor und damit auch kein Entscheid der OZD über einen Zollnachlass, weshalb das Bundesverwaltungsgericht darüber auch nicht entscheiden kann. Insoweit ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

2.5

2.5.1 Der in Art. 9 BV verankerte 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. Zunächst einmal bedarf jedoch der Vertrauensschutz einer gewissen Grundlage. Die Behörde muss nämlich durch ihr Verhalten beim Bürger 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. Es müssen indessen verschiedene Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein, damit sich der Private mit Erfolg auf Treu und Glauben berufen kann. So ist eine unrichtige Auskunft einer Verwaltungsbehörde nur bindend, wenn die Behörde in einer konkreten Situation mit Bezug auf bestimmte Personen gehandelt hat, wenn sie dabei für die Erteilung der betreffenden Auskunft zuständig war oder wenn der Bürger die Behörde aus zureichenden Gründen als zuständig betrachten durfte, wenn gleichzeitig der Bürger die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne weiteres erkennen konnte und wenn er im Vertrauen auf die Richtigkeit der Auskunft Dispositionen getroffen hat, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden können sowie wenn die gesetzliche Ordnung seit der Auskunftserteilung keine Änderung erfahren hat. Zudem muss das private Interesse am Vertrauensschutz das öffentliche Interesse an der richtigen Rechtsanwendung überwiegen, damit die Berufung auf Treu und Glauben durchdringen kann (BGE 131 V 472 E. 5, Urteil des Bundesgerichts 1C_242/2007 vom 11. Juni 2008 E. 3.3.1; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1765/2006 vom 30. März 2009 E. 2.4, A-1711/2006 vom 23. Januar 2009 E. 2.8, A-1336/2006 vom 2. Juli 2008 E. 4.4 und A-1419/2006 vom 31. Oktober 2007 E. 7.1; ARTHUR HAEFLIGER, *Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich*, Bern 1985, S. 220 f.; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 668 ff.; RENÉ A. RHINOW/BEAT KRÄHENMANN, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband*, Basel/Frankfurt am Main 1990, S. 227 ff. Nr. 74 und S. 242 Nr. 75 B III/b/2; BEATRICE WEBER-DÜRLER, *Vertrauensschutz im Öffentlichen Recht*, Basel/Frankfurt am Main 1983, S. 79 ff., 128 ff.).

2.5.2 In Bezug auf mündliche und im Speziellen telefonische Zusicherungen und Auskünfte genügt die blosser, unbelegte Behauptung einer telefonischen Auskunft oder Zusage nicht, um einen Anspruch aus

dem Grundsatz des Vertrauensschutzes zu begründen. Eine nicht schriftlich belegte telefonische Auskunft ist zum Beweis von vornherein kaum geeignet (Urteil des Bundesgerichts 2A.191/2002 vom 21. Mai 2003 E. 3.2.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1681/2006 vom 13. März 2008 E. 5.2.7; Entscheid der SRK vom 6. März 2006, veröffentlicht in Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 70.78 E. 5c mit Hinweisen). Eine Auskunft muss durch schriftliche Unterlagen belegt werden können und es wird beispielsweise verlangt, dass derjenige, der sich auf eine Auskunft oder Zusicherung berufen will, sich diese von der Verwaltung schriftlich bestätigen lässt (vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1391/2006 vom 16. Januar 2008 E. 3.2). Dies schliesst allerdings nicht aus, dass von der Verwaltung erstellte (interne) Notizen für die Beurteilung der Verbindlichkeit von Auskünften herangezogen werden können (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1500/2006 vom 1. Oktober 2008 E. 3.2).

2.6 Die Konkretisierung einer Norm im Hinblick auf einzelne Lebenssachverhalte als Teil der Gesetzesanwendung geschieht durch Auslegung. Deren Ziel ist die Ermittlung des Sinngehalts der Bestimmung. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut, doch kann dieser nicht allein massgebend sein. Vom Wortlaut kann abgewichen werden, wenn triftige Gründe für die Annahme bestehen, dass er nicht den wahren Sinn der Vorschrift wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte, aus Sinn und Zweck der Norm oder aus dem Zusammenhang mit anderen Gesetzesbestimmungen ergeben. Das Bundesgericht hat sich bei der Auslegung von Erlassen stets von einem Methodenpluralismus leiten lassen (vgl. anstelle vieler BGE 131 II 13 E. 7.1 mit Hinweisen; vgl. auch [allgemein] THOMAS GÄCHTER, Rechtsmissbrauch im öffentlichen Recht, Zürich etc. 2005, S. 69 ff. und S. 254 ff.; [steuerrechtsspezifisch] PETER LOCHER, Rechtsmissbrauchsüberlegungen im Recht der direkten Steuern der Schweiz, veröffentlicht in ASA 75 S. 683 ff.). Sind mehrere Lösungen denkbar, ist jene zu wählen, die der Verfassung entspricht. Allerdings findet die verfassungskonforme Auslegung – selbst bei festgestellter Verfassungswidrigkeit – im klaren Wortlaut und Sinn einer Gesetzesbestimmung ihre Schranke (BGE 131 II 710 E. 4.1; vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-4811/2007 vom 20. Juli 2009 E. 4, A-1677/2006 vom 20. August 2007 E. 4.2).

3.

3.1 Im vorliegenden Fall stellt sich die Frage, ob die Beschwerdeführerin die Verwendungsverpflichtung vom 4. Juli 2001 mit dem Art. 2a Abs. 3 der Einfuhrverordnung Getreide und Futtermittel entsprechenden Wortlaut eingehalten hat, d.h. ob sie aus dem zum KZA eingeführten Hartweizen im Durchschnitt eines Kalenderquartals mindestens 64 Prozent Mahlprodukte hergestellt hat, die als Kochgriess zur menschlichen Ernährung oder als Dunst zur Herstellung von Teigwaren verwendet worden sind. Unstreitig ist, dass die Beschwerdeführerin den eingeführten Hartweizen nicht als Dunst zur Herstellung von Teigwaren verkauft hat. Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt, innerhalb der Verwendungsverpflichtung Kochgriess zur menschlichen Ernährung hergestellt und verkauft zu haben, während die OZD davon ausgeht, vom 3. Quartal 2002 bis zum 4. Quartal 2004 seien insgesamt 635'588 kg Hartweizen nicht der Verwendungsverpflichtung entsprechend als Kochgriess, sondern zum Backen von Brot verwendet worden und deshalb statt zum zollbegünstigten Ansatz von Fr. 1.-- /q zum Ansatz von Fr. 74.-- /q zu verzollen.

3.2 Eine verwendungsabhängige Definition für „Kochgriess“ findet sich – was auch die OZD bestätigt – im schweizerischen Lebensmittelrecht nicht. Die gestützt auf das Getreidegesetz vom 20. März 1959 erlassene Weisung 1.2 des BLW vom 21. Juni 1996 (amtliche act. 7) enthält den Begriff des Kochgriess (z.B. II. Verwendungsnachweis Ziff. 1 Bst. a) ohne diesen zu definieren. Gemäss Art. 4 Abs. 2 Bst. e der Verordnung des EDI vom 23. November 2005 über Getreide, Hülsenfrüchte, Pflanzenproteine und deren Erzeugnisse (SR 817.022.109) ist Griess beim Schroten oder Mahlen anfallende schalenfreie Endospermteilchen und Dunst weiter zerkleinerter und gereinigter feiner Griess (Bst. f). Das Schweizerische Lebensmittelbuch (2004) definiert Kochgriess in Kapitel 14 (Cerealien, Müllereiprodukte, Backvorbereitungen, Mehlmischungen, Fertigmehle), Ziff. 2 (Unterscheidung nach dem Verwendungszweck), Ziff. 2.6 (Mahlprodukte aus anderen Getreidearten) wie folgt: „Kochgriess ist das aus dem mineralstoffarmen Endosperm gewonnene Produkt und hat einen Aschegehalt von maximal 0,68% bezogen auf die Trockenmasse“. Erst für die Geltung des neuen Zollgesetzes (vgl. oben E. 1.3) hat die OZD den interessierten Parteien am 23. April 2007 mitgeteilt, als Kochgriess gelte ein Mahlprodukt, welches aus Hartweizen hergestellt werde, in Wasser, Dampf oder Milch gekocht werde und der

menschlichen Ernährung diene. Gemäss der Botschaft zum Bundesgesetz über die Aufhebung des Getreidegesetzes und zur Änderung des Landesversorgungsgesetzes vom 4. Oktober 1999 (BBI 1999 9261, 9267) geht der Bundesrat davon aus, dass der zollbegünstigt importierte Hartweizen primär für die Teigwarenherstellung verwendet und damit verhindert werde, dass die preislich privilegierten Hartweizenimporte den inländischen Futtermittel- und Backmehlmarkt unterlaufen. Das Informationsbulletin Nr. 1 „Übergang in die neue Getreideordnung“ vom 19. Dezember 2000 des BLW (amtliche act. 13) erwähnt Kochgriess wiederum, ohne diesen zu definieren. In einem Schreiben vom 2. Dezember 2003 an die OZD (amtliche act. 9) stellte sich das BLW auf den Standpunkt, Kochgriess müsse zur menschlichen Ernährung in Wasser, Dampf oder Milch gekocht werden. Damit soll Griess, der in Backprodukten verwendet wird, von der Einfuhr innerhalb des Zollkontingents Hartweizen ausgeschlossen werden. Das BLW hielt in einem Schreiben an die OZD vom 2. Mai 2005 (amtliche act. 10) an dieser Definition fest. Die Verteiler von Kochgriess (z.B. X._____AG) umschreiben den Kochgriess als beim Schrotten und Vermahlen anfallenden schalenfreien Endospermteil. Man unterscheide je nach Vermahlungsart groben, mittleren oder feinen Griess. Kochgriess entspreche einer groben Granulation mit einem Mineralstoffgehalt von 0,6 bis 0,8%. Y._____ versteht unter Kochgriess groben Hartweizengriess, „der schönste Griess“, der in der Küche für die Zubereitung von Suppen, Griessköpfler und anderem verwendet werde (vgl. Internetauftritte der X._____AG und Y._____, besucht am 13. Juli 2009).

Unter der Berücksichtigung der wörtlichen Auslegung (E. 2.6) besteht der Begriff des Kochgriess aus zwei Wörtern, nämlich dem Präfixoid „Koch-“ und dem Substantiv „Griess“. Letzteres wird definiert als beim Schrotten oder Mahlen anfallende schalenfreie Endospermteilchen (vgl. oben) und bietet für die Auslegung keine weiteren Schwierigkeiten. Koch- oder Kochen bedeutet das Aufbereiten (von Lebensmitteln) in siedendem Wasser; im weiteren Sinn auch das Dünsten, Dämpfen, Braten, Schmoren, Grillen (Meyers Grosses Universallexikon, Mannheim/Wien/Zürich 1983, Bd. 8). Backen hingegen bedeutet die trockene Erhitzung in einem Backofen (Meyers Grosses Universallexikon, ibid. Bd. 2). Wenn demgemäss in der durch die Beschwerdeführerin unterzeichneten und akzeptierten Verwendungsverpflichtung von Kochgriess die Rede ist, kann dieser Hinweis nur auf die entsprechende Verwendung des Griess für das Kochen, nicht aber für

das Backen in trockener Erhitzung verstanden werden. Dementsprechend musste die Beschwerdeführerin im Rahmen ihrer Selbstdeklarationspflicht (E. 2.1.1) davon ausgehen, dass sie 64 Prozent der Mahlprodukte des zollbegünstigt eingeführten Hartweizens der Verwendung zum Kochen oder (als Dunst) zur Herstellung von Teigwaren zuführen musste. Mahlprodukte, die in den Backprozess gelangten, konnten deshalb nicht angerechnet werden.

Nichts anderes lässt sich aufgrund des teleologischen Auslegungselements schliessen. Der zollbegünstigt importierte Hartweizen soll nach der bundesrätlichen Botschaft primär für die Teigwarenherstellung verwendet und es soll somit verhindert werden, dass die preislich privilegierten Hartweizenimporte den inländischen Futtermittel- und Backmehlmarkt unterlaufen. Solch zollbegünstigt importierter Hartweizen soll damit nur in geringen Mengen in den Backprozess einfließen. Dabei spielt es entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin keine Rolle, dass sich ihre Mahlprodukte in einer anderen (höheren) Preisklasse bewegen. Ihre Verkäufe von Mahlprodukten aus zollbegünstigt eingeführtem Hartweizen zum Backen von Spezialbrot zeigen, dass offenbar eine erhebliche Nachfrage nach solchen Mahlprodukten bestanden hat.

Es ergibt sich somit aus der wörtlichen wie auch aus der teleologischen Auslegung des Begriffs „Kochgriess“, dass die Produkte „Kamutmehlmischung“ und „Altamura-Griess“, welche zur Herstellung von Backwaren verwendet wurden, für die Berechnung der Mindestausbeute von 64 Prozent nicht beigezogen werden dürfen. Die Beschwerdeführerin bestätigt im Übrigen, dass ihre Abnehmerin ein Unternehmen sei, das ausschliesslich Bäckerei-Halbfabrikate herstelle. Damit bestätigte sie auch, dass der Griess für die Herstellung von solchen Bäckerei-Halbfabrikaten diene. Unumstritten ist deshalb, dass in casu der importierte Weizen nicht als Kochgriess im oben ausgeführten Sinn verwendet wurde. Die Beschwerde ist mithin abzuweisen.

3.3 Die Beschwerdeführerin will sich auf eine (mündliche) Auskunft des BLW verlassen haben, wonach mit der Aufhebung des Getreidegesetzes und der Umstellung auf die Einfuhrverordnung am 1. Juli 2001 für sie nichts änderte. Sie habe deshalb den zur Brotherstellung gedachten Kamut- und Altamura-Griess als „Kochgriess zur menschlichen Ernährung“ deklariert und sei davon ausgegangen, dem

Erfordernis der Verwendungsverpflichtung gerecht zu werden. Die Voraussetzungen, dass sich die Beschwerdeführerin mit Erfolg auf eine (unrichtige) Auskunft der Behörde verlassen durfte (E. 2.5), sind in mehrfacher Hinsicht nicht erfüllt. Die Beschwerdeführerin verfügt über keinerlei schriftliche Unterlagen, welche die Auskunft belegen (vgl. E. 2.5.2). Im Weiteren war ab dem 1. Juli 2001 – für die Beschwerdeführerin erkennbar – nicht mehr das BLW, sondern die OZD für solche Auskünfte zuständig. So wies das BLW im Informationsbulletin Nr. 1 vom 19. Dezember 2000 betreffend den Übergang in die neue Getreideordnung (amtliche act. 13) darauf hin, dass die Zollverwaltung für die Kontrolle der Verarbeitung und der Verwendung des eingeführten Hartweizens zuständig sei. Die Beschwerdeführerin als Branchenkennerin konnte deshalb ab dem 1. Juli 2001 nicht mehr das BLW aus zureichenden Gründen als zuständig betrachten. Sie hat schliesslich auch nicht nachgewiesen, dass sie im Vertrauen auf die Richtigkeit der Auskunft des BLW Dispositionen getroffen hat, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden können; sie hat vielmehr entgegen der Verwendungsverpflichtung die Mahlprodukte in erheblichem Umfang als Backmehl vertrieben und ausserdem hat die gesetzliche Ordnung seit der Auskunftserteilung mindestens in Bezug auf die Zuständigkeit zur Auskunftserteilung eine Änderung erfahren. Damit kann sich die Beschwerdeführerin nicht in guten Treuen auf eine (falsche) Auskunft des BLW berufen.

3.4 Die Beschwerdeführerin behauptet sodann, die Praxis der OZD nach der Einfuhrverordnung habe sich gegenüber der früheren Praxis des BLW unter dem Regime des Getreidegesetzes verschärft und führt als Beispiel ein Verfahren aus dem Jahr 2000 an, als sie offenbar eine Nachverzollung von zollbegünstigt eingeführtem Hartweizen zum Futterzollansatz akzeptieren musste. Offensichtlich stand damals nicht die Frage im Raum, ob Mahlprodukte statt als Kochgriess zur menschlichen Ernährung für die Brotherstellung eingesetzt werden dürfen und der dafür verwendete eingeführte Hartweizen dennoch von der Zollbegünstigung profitieren könne. Es ist deshalb nicht ersichtlich, inwiefern die OZD die Praxis des BLW verschärft haben soll.

4.

Bei diesem Verfahrensausgang sind der Beschwerdeführerin als unterliegender Partei sämtliche Kosten für das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht aufzuerlegen (vgl. Art. 63 Abs. 1

VwVG). Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 4'500.-- festgesetzt (Art. 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) und der Beschwerdeführerin zur Zahlung auferlegt. Sie werden mit dem Kostenvorschuss gleicher Höhe verrechnet. Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG e contrario).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 4'500.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 4'500.-- verrechnet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. ...; Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Markus Metz

Jürg Steiger

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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: