

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.527/2006 /ble

Urteil vom 12. Dezember 2006
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Wurzbürger, Müller, Bundesrichterin Yersin,
Gerichtsschreiber Hatzinger.

Parteien
X. _____ AG,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Gerhard E. Hanhart, c/o Eggmann Hanhart Rohrer, Rechtsanwälte,

gegen

Bundesamt für Landwirtschaft,
Mattenhofstrasse 5, 3003 Bern,
Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, p. A.
Bundesverwaltungsgericht, Postfach, 3000 Bern 14.

Gegenstand
Zollkontingent Zuchttiere,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil
der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements vom 19. Juli 2006.

Sachverhalt:

A.

Die X. _____ AG vermittelt und handelt mit Zucht-, Nutz- und Schlachtvieh aller Art. Am 28. April 2005 importierte sie im Rahmen ihrer Zollkontingentsanteile 63 Rinder der Rassen "Limousin" und "Aubrac" aus Frankreich. Bei 24 Tieren wurde während der amtstierärztlichen Überwachung die Buchstabenseuche festgestellt, so dass in der Folge alle diese Tiere aufgrund entsprechender Verfügungen geschlachtet werden mussten. Am 15. Juni 2005 beantragte die X. _____ AG beim Bundesamt für Landwirtschaft den Ersatz-Import für diese Rinder, ohne ein zweites Mal Zollkontingente beanspruchen zu müssen. Das Bundesamt wies mit Verfügung vom 9. September 2005 den Antrag in Bezug auf 63 Tiere ab.

B.

Am 19. Juli 2006 wies die Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements eine Beschwerde der X. _____ AG, mit welcher diese die Aufhebung der Verfügung des Bundesamts und die Einfuhr von 24 Rindern innerhalb des Zollkontingents beantragt hatte, ebenfalls ab.

C.

Die X. _____ AG hat am 12. September 2006 beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht mit den Anträgen, den Beschwerdeentscheid der Rekurskommission aufzuheben und ihr die Einfuhr von 24 zusätzlichen Tieren der Rindergattung innerhalb des Zollkontingents zu bewilligen. Eventualiter sei die Sache an die Vorinstanz zur Neuurteilung zurückzuweisen.

Das Bundesamt beantragt die Abweisung der Beschwerde. Die Rekurskommission hat sich vernehmen lassen, ohne einen ausdrücklichen Antrag zu stellen. Am 24. Oktober 2006 hat sich die Beschwerdeführerin zu dieser Stellungnahme geäußert. Zu deren Eingabe hat das Bundesamt nochmals Stellung genommen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde richtet sich gegen eine auf öffentliches Recht des Bundes gestützte Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG, die von einer eidgenössischen Rekurskommission

als Vorinstanz nach Art. 98 lit. e OG erlassen wurde. Ein Ausschlussgrund gemäss Art. 99-102 OG liegt nicht vor. Die Beschwerde ist damit zulässig.

1.2 Gemäss Art. 103 lit. a OG ist zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt wird und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Im Allgemeinen ist ein Interesse im Sinne dieser Bestimmung nur schutzwürdig, wenn der Beschwerdeführer nicht bloss bei Einreichung der Beschwerde, sondern auch noch im Zeitpunkt der Urteilsfällung ein aktuelles praktisches Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung hat (BGE 128 II 34 E. 1b S. 36 mit Hinweis). Nachdem vorliegend das Kontingent für die inzwischen abgelaufene Periode 2005 streitig ist, erscheint fraglich, ob die Beschwerdeführerin im jetzigen Zeitpunkt noch über ein aktuelles Interesse an einer entsprechenden Zuteilung verfügt. Letztlich kann dies jedoch offen bleiben, verzichtet das Bundesgericht doch ausnahmsweise auf das Erfordernis des aktuellen Interesses, wenn sich die aufgeworfenen grundsätzlichen Fragen jeweils unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnten, ohne dass im Einzelfall rechtzeitig eine höchstrichterliche Prüfung stattfinden könnte (BGE 128 II 34 E. 1b S. 36 mit Hinweisen). Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt: Es erscheint unwahrscheinlich, dass das

Bundesgericht je in der Lage wäre, vor Ablauf der streitbetroffenen Kontingentsperiode zu entscheiden. Die Frage der Zuteilung von Ersatz-Zollkontingentsanteilen bei Schlachtung der importierten Tiere aus tierseuchenpolizeilichen Gründen ist zudem von grundsätzlicher Bedeutung, weshalb nach dem Gesagten auf die Beschwerde einzutreten ist.

1.3 Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden (Art. 104 lit. a und b OG). Hat jedoch - wie vorliegend - eine richterliche Behörde als Vorinstanz entschieden und den Sachverhalt nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften festgestellt, ist das Bundesgericht an deren Sachverhaltsfeststellung gebunden (Art. 105 Abs. 2 OG). Es wendet im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren das Bundesrecht von Amtes wegen an, ist an die von den Parteien vorgebrachten Begründungen nicht gebunden (Art. 114 Abs. 1 OG) und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen (BGE 128 II 34 E. 1c S. 36 f. mit Hinweis).

2.

2.1 Infolge des Beitritts der Schweiz zur Welthandelsorganisation (WTO) per 1. Juli 1995 und der Ratifizierung der entsprechenden GATT/WTO-Übereinkommen bedurfte das nationale Recht in verschiedenen Bereichen der Anpassung. So verlangt das Übereinkommen über die Landwirtschaft (Anhang 1A.3 zum Abkommen; AS 1995 S. 2150) im Bereich des Marktzutritts, dass die bis anhin angewandten Methoden der Einfuhrbeschränkung durch Zölle ersetzt werden. Die Menge der eingeführten Agrarprodukte kann seither nicht mehr direkt, sondern nur noch indirekt, über die Festsetzung von Zollansätzen, gelenkt werden (BGE 128 II 34 E. 2a S. 37; Urteil 2A.53/2004 vom 2. August 2004, E. 2.1).

2.2 Das Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1) bestimmt dazu, dass bei der Festsetzung der Einfuhrzölle die Versorgungslage im Inland und die Absatzmöglichkeiten für gleichartige inländische Erzeugnisse zu berücksichtigen sind (Art. 17 LwG). Dabei sind die welthandelsrechtlichen Rahmenbedingungen zu respektieren (insbesondere die Verpflichtung zu Konsolidierung und schrittweiser Senkung der Agrarzölle). Als Instrumente zur Lenkung der Importe stehen dem Bund u.a. die Zollkontingente (Art. 21 LwG) zur Verfügung. Bei diesen wird die Warenmenge bestimmt, welche zu einem vorteilhaften Zollansatz in die Schweiz eingeführt werden kann; für den Import einer zusätzlichen Menge muss regelmässig ein bedeutend höherer Zoll bezahlt werden, der gewöhnlich prohibitive Wirkung hat. Bei der Bestimmung der Zollkontingente ist der Bund nicht frei, müssen diese doch den ausländischen Produzenten den staatsvertraglich vereinbarten Marktzutritt ermöglichen: Sowohl die minimale Menge, welche zum privilegierten Satz importiert werden kann, als auch das Maximalniveau der erlaubten Grenzbelastung für Einfuhren innerhalb und ausserhalb der Zollkontingente sind im Rahmen der Gatt-Verhandlungen bestimmt

worden; im Anhang des Protokolls von Marrakesch zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen vom 15. April 1994 (AS 1995 S. 2148) sind die massgebenden Konzessions- und Verpflichtungslisten für Agrar- und Industrieprodukte enthalten (für die Schweiz sog. "Liste LIX Schweiz-Liechtenstein"; vgl. BGE 128 II 34 E. 2b S. 38; Urteil 2A.53/2004 vom 2. August 2004, E. 2.2; siehe auch BGE 129 II 160 E. 2.3 S. 165; Urteil 2A.82/2005 vom 23. August 2005, E. 2.2 mit weiteren Hinweisen).

2.3 Um die Ziele der Landwirtschaftsgesetzgebung zu erreichen, kann der Bundesrat gemäss Art. 10 Abs. 1 des Zoltarifgesetzes vom 9. Oktober 1986 (ZTG; SR 632.10) die Zollansätze für landwirtschaftliche Erzeugnisse im Rahmen des Generaltarifs festsetzen; er nimmt dabei Rücksicht

auf die anderen Wirtschaftszweige. Der Generaltarif, nach welchem alle in die Schweiz eingeführten Waren verzollt werden müssen, und die Zollkontingente für landwirtschaftliche Erzeugnisse sind in den Anhängen 1 und 2 zum Zolltarifgesetz festgelegt (Art. 1 Abs. 1 ZTG; Art. 21 Abs. 1 LwG). Der Bundesrat kann die Zollkontingente und ihre allfällige zeitliche Aufteilung im Rahmen des Generaltarifs ändern (Art. 21 Abs. 2 LwG); dabei gilt Art. 17 LwG sinngemäss (Art. 21 Abs. 3 LwG). Sowohl für die Festsetzung der Einfuhrzölle als auch für die Festlegung und Änderung von Zollkontingenten und der allfälligen zeitlichen Aufteilung sind somit die Versorgungslage im Inland und die Absatzmöglichkeiten für gleichartige inländische Erzeugnisse zu berücksichtigen. Namentlich sollen die Absatzmöglichkeiten für inländische Produkte nicht beeinträchtigt werden, d.h. die Höhe der Zölle soll die Inlanderzeugnisse vor preisgünstigen Importen schützen (BBl 1996 IV 109; Urteil 2A.53/2004 vom 2. August 2004, E. 2.3, 3.4.2).

3.

3.1 Unbestritten ist im vorliegenden Fall, dass weder das Zolltarifgesetz noch das Landwirtschaftsgesetz oder das Übereinkommen über die Landwirtschaft (Anhang 1A.3 zum Abkommen) eine ausdrückliche Regelung der Frage enthalten, ob das Zollkontingent für Zuchtrinder ausgenützt ist, wenn diese nach dem Transport in die Schweiz, aber noch während der Quarantäne oder Überwachungsfrist geschlachtet werden müssen bzw. ob die Rinder als importiert gelten und auf den schweizerischen Markt gelangt sind. Streitig ist hingegen, ob bezüglich dieser Frage eine echte gesetzliche Lücke besteht. Dies hat die Rekurskommission nach Auffassung der Beschwerdeführerin zu Unrecht verneint, indem sie Zollrecht direkt auf den vorliegenden Sachverhalt angewandt habe. Für die Ausnützung eines Zollkontingents sei vielmehr auf den tatsächlichen Marktzutritt abzustellen, welcher hier nicht erfolgt sei.

3.2 Die Vorinstanz ist von einer zollrechtlichen Betrachtungsweise ausgegangen (Art. 11 des Zollgesetzes vom 1. Oktober 1925 [ZG; SR 631.0], Beginn der Zollzahlungspflicht). Massgebend sei insofern der Zeitpunkt der Annahme der Zolldeklaration. Vorliegend sei der Import der Zuchtrinder mit dem Abschluss der Zollabfertigung und vor dem Beginn der Überwachung der Tiere bzw. der Quarantäne abgeschlossen gewesen. Zudem regle Art. 11 ZG auch die Frage eines allfälligen Ersatzes eines Zollkontingents, da dessen Ausnützung direkt an die Zollzahlungspflicht anknüpfe. Weil deren nachträglicher Erlass wegen Untergangs der Ware ausgeschlossen sei, könne auch ein ausgenützter Zollkontingentsanteil nicht ersetzt werden. Im Übrigen bestünden keine hinreichenden Gründe, auf dem Weg der richterlichen Lückenfüllung Ersatzzollkontingente für in der Quarantäne notgeschlachtete Zuchtrinder einzuführen.

4.

4.1 Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts liegt eine echte Gesetzeslücke dann vor, wenn der Gesetzgeber etwas zu regeln unterlassen hat, was er hätte regeln sollen, und dem Gesetz weder nach seinem Wortlaut noch nach dem durch Auslegung zu ermittelnden Inhalt eine Vorschrift entnommen werden kann. Von einer unechten oder rechtspolitischen Lücke ist demgegenüber die Rede, wenn dem Gesetz zwar eine Antwort, aber keine befriedigende, zu entnehmen ist, namentlich, wenn die vom klaren Wortlaut geforderte Subsumtion eines Sachverhalts in der Rechtsanwendung teleologisch als unhaltbar erscheint. Echte Lücken zu füllen ist dem Richter aufgegeben, unechte zu korrigieren ist ihm nach traditioneller Auffassung grundsätzlich verwehrt (vgl. zum Ganzen BGE 128 I 34 E. 3b S. 42 mit Hinweisen).

4.2 Im vorliegenden Fall ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber aufgrund des Übereinkommens über die Landwirtschaft verpflichtet wurde, Zollkontingente zu schaffen, die zu einem tiefen Zollansatz eingeführt werden können (vgl. E. 2; BGE 129 II 160 E. 2.1 S. 163; siehe auch Urteil 2A.496/1996 vom 14. Juli 1997, E. 2a und 4c/aa; Remo Arpagaus, Das Schweizerische Zollrecht, in: Koller/Müller/Rhinow/Zimmerli, [Hrsg.], Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Basel 1999, Rz. 128). Diesem Übereinkommen lässt sich indes keine Verpflichtung entnehmen, mangelhafte Waren, wie hier Zuchtrinder, die nach dem Eintritt in die Schweiz aus seuchenpolizeilichen Gründen beseitigt werden müssen, zu ersetzen (vgl. auch Anhang 1A.3 zum Abkommen, Art. 14 zur Wirksamkeit gesundheitspolizeilicher Massnahmen). Dass insofern eine echte Lücke gegeben ist, die es zu füllen gälte, ist aufgrund der (historischen) Zielsetzungen des Übereinkommens nicht anzunehmen. Zwar muss ausländischen Produzenten der Zugang zum schweizerischen Markt ermöglicht werden, was vorliegend mit der vollständigen Verteilung der Zollkontingentsmenge von 1200 Tieren der Rindergattung (vgl. Anhang 4 zur Allgemeinen Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen [Agrareinfuhrverordnung, AEV; SR 916.01]) für das Jahr 2005 geschehen ist. Die Menge der importierten Agrarprodukte wird aber weiterhin gesteuert aufgrund der Verpflichtung zur Tarifizierung mittels Kontingenten zu einem tiefen Zollansatz. Wie diese zu verteilen sind, sehen das Übereinkommen über die Landwirtschaft und die Konzessionsliste LIX Schweiz-Liechtenstein nicht vor. Die Umsetzung wird im innerstaatlichen Recht geregelt (BGE 122 II 411 E. 2a S. 415; Urteile 2A.159/1997 vom 16. März 1998, E. 2b; 2A.496/1996 vom 14. Juli 1997, E. 2b

und 4c/aa). Mit Blick auf diese Einfuhrregelung bzw. die beiden genannten Zielsetzungen des Übereinkommens kann es nicht darauf ankommen, ob die importierten Tiere auch zweckentsprechend verwendet werden und nicht, wie hier, vorzeitig geschlachtet werden müssen. Im Übrigen erschiene die Zulassung einer ersatzweisen bzw. nachträglichen Importmöglichkeit im Hinblick auf das vorliegende System der Zollkontingentszuteilung als systemwidrig, da diese Kontingente in einer bestimmten Periode, wie hier dem Jahr 2005, und im Rahmen eines Versteigerungsverfahrens zugeschlagen werden (vgl. Art. 11 und 16 ff. AEV; siehe auch Urteil 2A.496/1996 vom 14. Juli 1997, E. 4c/bb

und cc). Die Beschwerde erweist sich demnach mit Bezug auf die geforderte Lückenfüllung als unbegründet.

5.

Das gilt auch hinsichtlich der Auffassung der Beschwerdeführerin, das Zollkontingent sei nicht ausgenützt worden, da die Zuchtrinder dem Markt gar nicht zugeführt bzw. nicht importiert worden seien.

5.1 Mit der Zollabfertigung bzw. vor der Quarantäne war der Import der Tiere abgeschlossen. Die grenztierärztliche Untersuchung (vgl. Art. 16 der Verordnung vom 20. April 1988 über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten [EDAV; SR 916.443.11]) beschränkt sich bei Rindern aus der Europäischen Gemeinschaft, wie hier aus Frankreich, auf eine Kontrolle der Dokumente; die Tiere werden bei entsprechenden Zeugnissen zur Zollabfertigung zugelassen (vgl. Art. 27 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 26 Abs. 3 EDAV). Nach dieser sind die zur Einfuhr zugelassenen Tiere direkt an den Bestimmungsort zu transportieren; dort werden sie unter Quarantäne gestellt. Tiere aus der Europäischen Gemeinschaft kommen unter eine amtstierärztliche Überwachung, die der Kantonstierarzt anordnet (vgl. Art. 29 Abs. 1 und 7 EDAV). Ist eine Quarantäne oder eine amtstierärztliche Überwachung vorgeschrieben, informiert der Importeur den Amtstierarzt unverzüglich nach der grenztierärztlichen Untersuchung über das Eintreffen der Tiere am Bestimmungsort (vgl. Art. 29 Abs. 2 EDAV). Die Quarantäne richtet sich u.a. nach der Tierseuchenverordnung vom 27. Juni 1995 (SR 916.401).

5.2 Aus dem Gesagten folgt, dass die Quarantäne bzw. die amtstierärztliche Überwachung nicht Teil der grenztierärztlichen Kontrolle bildet, welche vor der Zollabfertigung stattfindet. Zwar schliesst die Quarantäne an die Einfuhr an. Bei dieser Überwachung geht es aber einzig um eine seuchenpolizeiliche Massnahme, die zolltechnisch gesehen nicht zum Vorgang der Einfuhr gehört; sie erfolgt nach der grenztierärztlichen Kontrolle und der Zollabfertigung. Unter Einfuhr ist in diesem Zusammenhang denn auch allein das Befördern einer Ware über die Zollgrenze zu verstehen (vgl. Art. 1 ZG; siehe auch Arpagaus, a.a.O., Rz. 83; BGE 129 II 160 E. 2.1 S. 162 f.). Sobald dies geschehen ist, hat der Berechtigte insofern seinen Zollkontingentsanteil ausgenützt. Vorliegend wurden die fraglichen 24 Tiere von Frankreich in die Schweiz eingeführt und zum Kontingentszollansatz deklariert. Dass sie sich im Nachhinein als krank erwiesen haben und geschlachtet werden mussten, ändert am erfolgten Import nichts. Das gilt im Übrigen auch für die neu geltend gemachte und damit unbeachtliche Tatsache (vgl. Art. 105 Abs. 2 OG), dass die Oberzolldirektion der Beschwerdeführerin die Zollabgaben offenbar zurückerstattet hat; diese rein zollrechtliche Frage der

Rückerstattung (vgl. Art. 16 Abs. 2 ZG, Art. 38 der Verordnung vom 10. Juli 1926 zum Zollgesetz [ZV; SR 631.01]) bildet nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens, das allein die Zuteilung von Zollkontingentsanteilen betrifft, und hat deshalb keinen Einfluss auf den Verfahrensausgang.

5.3 Während eine allfällige Zollrückerstattung aufgrund anderer Kriterien auch nachträglich geltend gemacht werden kann, muss die Frage der Ausnützung des (periodischen) Zollkontingentsanteils aufgrund liquider formeller Kriterien sofort bzw. zeitgerecht geklärt sein. Insofern ist eine formelle Konzeption erforderlich, um Anwendungsprobleme (ausgenützter Zollkontingentsanteil nach Überschreiten der Zollgrenze) zu vermeiden. So könnte sich etwa die Frage stellen, wie vorzugehen wäre, wenn das Tier bei einem Unfall während des Transports oder beim Importeur infolge einer Krankheit, die sich erst nach der Quarantäne zeigt, vor der Schlachtung verendet. Die Zuteilung eines zusätzlichen Zollkontingentsanteils in Fällen wie dem vorliegenden würde zu einer Erhöhung des Zollkontingents führen, das der Bundesrat unter Berücksichtigung der internationalen Übereinkommen festgelegt hat. Es läge indes an diesem und nicht am Richter, die Notwendigkeit einer allfälligen Lückenfüllung zu beurteilen.

6.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist somit abzuweisen. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die Kosten der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und 153a OG). Parteientschädigungen sind keine geschuldet (vgl. Art. 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 4'000.-- wird der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Bundesamt für Landwirtschaft und der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 12. Dezember 2006

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung

des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: