



Abteilung I
A-4762/2010

Urteil vom 15. Juli 2011

Besetzung

Richter Daniel Riedo (Vorsitz),
Richter Markus Metz, Richter Pascal Mollard,
Gerichtsschreiber Urban Broger.

Parteien

2. A. _____,
2. B. _____,
beide vertreten durch C. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

Zollkreisdirektion Schaffhausen,
handelnd durch die Oberzolldirektion (OZD),
Hauptabteilung Recht und Abgaben,
Vorinstanz.

Gegenstand

Abgabebefreiung im Grenzzonenverkehr.

Sachverhalt:**A.**

Mit Schreiben vom 17. Juni 2008 teilten A._____ und B._____ der Zollkreisdirektion Schaffhausen mit, sie beabsichtigten, in der italienischen Gemeinde Castello dell'Aqua (Provinz Sondrio) landwirtschaftliche Grundstücke zu kaufen, um diese selbst zu bewirtschaften. Sie verlangten um Bestätigung, dass die Grundstücke in der sog. Parallelzone liegen, innerhalb welcher für Waren des landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverkehrs die zollfreie Ein- und Ausfuhr vorgesehen ist.

B.

Mit Schreiben vom 8. Januar 2009 beantwortete die Zollkreisdirektion Schaffhausen das Gesuch dahingehend, dass die betroffenen Grundstücke nach nationalem Recht zwar in der Parallelzone lägen, jedoch internationale Abkommen über den Grenzverkehr bestünden. Im einschlägigen Abkommen mit Italien werde die Grenzzone als Gebiet beidseitig der Grenze verstanden, welches sich in einem Umkreis von zehn Kilometern, gemessen ab dem gewählten Grenzübergang, befinde. Den eingereichten Unterlagen sei zu entnehmen, dass die fraglichen Grundstücke ausserhalb dieser sog. Radialzone lägen. Zudem werde die Gemeinde Castello dell'Aqua im Anhang zum Abkommen mit Italien nicht genannt. Zwar messe die Luftlinie zwischen der Landesgrenze und den betroffenen Grundstücken weniger als 8.5 Kilometer, doch die massgebende Luftliniendistanz zwischen Grenzübergang Campocologno und den Grundstücken betrage mehr als zehn Kilometer. Ihren Bescheid bestätigte die Zollkreisdirektion Schaffhausen mit Verfügung vom 13. März 2009. Eine dagegen gerichtete Verwaltungsbeschwerde wies die Oberzolldirektion (OZD) mit Entscheid vom 3. Juni 2010 ab.

C.

Mit Eingabe vom 1. Juli 2010 gelangten A._____ und B._____ (Beschwerdeführer) ans Bundesverwaltungsgericht und verlangten, «die beiden angefochtenen Entscheidungen» unter Kostenfolge zu Lasten des Bundes aufzuheben und festzustellen, dass die streitbetroffenen Grundstücke in der Grenzzone im Sinne von Art. 43 Abs. 1 des Zollgesetzes vom 18. März 2005 (ZG, SR 631.0) bzw. Art. 23 der Zollverordnung vom 1. November 2006 (ZV, SR 631.01) lägen. Mit Vernehmlassung vom 16. September 2010 beantragte die OZD die Abweisung der Beschwerde. Im zweiten Schriftenwechsel hielten sowohl

die Beschwerdeführer (Replik vom 21. Oktober 2010) wie auch die OZD (Duplik vom 1. Dezember 2010) an ihren Rechtsbegehren fest.

D.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien wird – sofern entscheidwesentlich – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (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). Verfügungen der OZD sind regelmässig beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (Art. 32 Abs. 2 Bst. a VGG e contrario; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-980/2011 vom 23. Juni 2011 E. 1.2; MARTIN KOCHER, in Zollgesetz [ZG], Martin Kocher/Diego Clavadetscher [Hrsg.], Bern 2009, N 99 zu Art. 116). Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.2 Anfechtungsobjekt im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht bildet einzig der vorinstanzliche Entscheid (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 2.7), vorliegend also der Entscheid der OZD vom 3. Juni 2010. Die von den Beschwerdeführern ebenfalls angefochtene Verfügung der Zollkreisdirektion Schaffhausen vom 13. März 2009 wurde durch den genannten Entscheid ersetzt. Damit erübrigt sich deren Beurteilung, Aufhebung oder Bestätigung durch das Bundesverwaltungsgericht und auf die Beschwerde ist, soweit sie sich gegen die Verfügung der Zollkreisdirektion Schaffhausen vom 13. März 2009 richtet, nicht einzutreten. Mit dieser Einschränkung ist auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde einzutreten.

2.

2.1 Art. 43 ZG regelt unter der Marginalie «Grenzzonenverkehr» u.a. die Ein- und Ausfuhr von Waren des landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverkehrs innerhalb der Grenzzone (Art. 43 Abs. 1 Bst. a

ZG). Nach Art. 43 Abs. 2 ZG gilt als Grenzzone das in- und ausländische Gebiet, das sich beidseits der Zollgrenze als Gebietsstreifen von zehn Kilometern Tiefe längs der Zollgrenze befindet (Parallelzone). Die Zollverwaltung kann gestützt auf Art. 43 Abs. 3 ZG die Grenzzone mit Rücksicht auf besondere örtliche Verhältnisse ausdehnen. Gemäss Art. 8 Abs. 2 Bst. j ZG kann der Bundesrat Waren des Grenzzonenverkehrs und Tiere aus Grenzgewässern für zollfrei erklären, was er mit Erlass von Art. 23 f. ZV getan hat.

2.2 Ähnliches wie Art. 43 ZG statuiert bereits das Abkommen vom 2. Juli 1953 zwischen der Schweiz und Italien betreffend den Grenz- und Weideverkehr (nachfolgend als Abkommen bezeichnet, SR 0.631.256.945.41). Es wurde von der Bundesversammlung am 22. Dezember 1955 und damit rund 50 Jahre vor Erlass des (neuen) ZG genehmigt. In diesem Abkommen werden als Grenzzone zwei Gebietsstreifen beidseitig der gemeinsamen Grenze festgelegt (Art. 1 Abs. 1 Abkommen). Die Ausdehnung jeder der genannten Zonen beträgt – ähnlich wie in Art. 43 Abs. 2 ZG vorgesehen – «ungefähr zehn Kilometer», vorbehältlich der durch örtliche Verhältnisse bedingten Abweichungen, in welchen Fällen die Zonenausdehnung von den beiden vertragschliessenden Staaten auch über zehn Kilometer hinaus festgesetzt werden kann (Art. 1 Abs. 2 Abkommen). Zur Bestimmung der Gemeinden oder Gemeindefraktionen, die in den genannten Zonen eingeschlossen sind, verweist das Abkommen auf seinen Anhang I (Art. 1 Abs. 3 Abkommen). Als «Grenzverkehr» im Sinne des Abkommens gilt – von Ausnahmen abgesehen – der sich zwischen zwei gegenüberliegenden und anstossenden Zonen abwickelnde Ein- und Ausfuhrverkehr (definitiv oder vorübergehend), soweit es sich ausschliesslich um den Austausch zwischen den betreffenden Bewohnern zur Deckung des normalen eigenen Haushaltsbedarfes oder zur Bewirtschaftung ihrer Grundstücke handelt (Art. 1 Abs. 5 Abkommen).

3.

3.1 Dass die im vorliegenden Verfahren betroffenen Grundstücke der italienischen Gemeinde Castello dell'Aqua innerhalb der von Art. 43 Abs. 2 ZG vorgesehenen 10-km-Parallelzone zur schweizerischen Grenze liegen, ist nicht strittig. Strittig ist jedoch, ob eine Differenz zwischen der Definition der Grenzzone gemäss Art. 43 Abs. 2 ZG und jener des Abkommens besteht. Dies ist zu bejahen. Wie dargestellt sieht das Abkommen zwar ebenfalls eine 10-km-Parallelzone vor, ergänzend

aber sind die betroffenen Gemeinden in einem Verzeichnis aufgeführt. Castello dell'Aqua wird in diesem Verzeichnis nicht genannt. Daraus ist zu schliessen, dass die Gemeinde und damit die dort gelegenen Grundstücke nicht zur Grenzzone im Sinne des Abkommens gehören. Demnach besteht offensichtlich eine Differenz zwischen der Definition der Grenzzone gemäss Art. 43 Abs. 2 ZG und jener des Abkommens und es ist zu klären, welche der Definitionen beachtlich ist.

3.2 Gemäss Art. 190 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) sind Bundesgesetze und Völkerrecht für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend. Art. 2 Abs. 1 ZG hält zudem fest, völkerrechtliche Verträge bleiben vorbehalten und bekräftigt damit den verfassungsmässigen Grundsatz, wonach völkerrechtlich vereinbarte Regelungen und Verpflichtungen durch die nationale Zollgesetzgebung des Bundes grundsätzlich keine Änderung erfahren und davon unberührt bleiben (THOMAS COTTIER/DAVID HERREN, in Zollgesetz [ZG], a.a.O., N 4 zu Art. 2). Fraglich ist, wie der vorliegende Konflikt zwischen dem älteren Abkommen (1955) und dem neueren Bundesgesetz (2005) zu lösen ist. Das Bundesgericht hat in BGE 99 Ib 39 E. 3 die Praxis begründet, wonach zu vermuten ist, dass der Gesetzgeber sich an die Vorschriften der ordnungsgemäss abgeschlossenen Staatsverträge halten wollte, es sei denn, er hätte einen allfälligen Widerspruch zwischen einer Bestimmung des Landesrechts und dem internationalen Recht bewusst in Kauf genommen (SCHUBERT-Praxis, bestätigt in BGE 136 III 168 E. 3.3.4; vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2744/2008 vom 23. März 2010 E. 1.4; YVO HANGARTNER, St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 2. Aufl., Zürich etc. 2008, N 29 ff. zu Art. 190 BV; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich etc. 2008, N 1925; COTTIER/HERREN, a.a.O., N 6 zu Art. 2). Entscheidend ist demnach, ob der Gesetzgeber bei Erlass von Art. 43 Abs. 2 ZG einen Widerspruch zum bestehenden Abkommen in Kauf nahm.

3.3 Der Bundesrat hatte ursprünglich vorgeschlagen, Art. 43 Abs. 2 ZG wie folgt zu formulieren: «*Die Grenzzone ist das in- und ausländische Gebiet innerhalb eines Umkreises von 10 Kilometern ab der nächstgelegenen benutzbaren Zollstelle*» (Entwurf des Zollgesetzes, BBl 2004 681, 694). Derart wollte er die Grenzzone auf Gesetzesstufe als Radialzone umschreiben (Botschaft des Bundesrates über ein neues Zollgesetz vom 15. Dezember 2003, BBl 2004 567, 623). In der Botschaft

führte der Bundesrat aus, bislang sei Gleiches aus den Staatsverträgen mit Deutschland, Frankreich und Italien hervorgegangen. Diese Aussage war allerdings, zumindest was das Abkommen mit Italien betrifft, insofern unpräzise, als dass – wie in E. 2.2 erwähnt – dort zur Bestimmung der Grenzzone eine Parallelzone verbunden mit einem Gemeindeverzeichnis und nicht eine Radialzone vorgesehen war.

3.4 Die Debatte im Parlament war geprägt von der Befürchtung, dass schweizerische Bauernbetriebe in der deutschen Grenzzone günstiger produzieren und die Produkte zollfrei in den schweizerischen Markt einbringen könnten. Dennoch folgte der Ständerat als Erstrat dem Antrag seiner Kommission und nicht dem Bundesrat und verabschiedete für Art. 43 Abs. 2 ZG folgenden Wortlaut: *«Die Grenzzone ist das in- und ausländische Gebiet, das sich beidseits der Zollgrenze als Gebietsstreifen von 10 Kilometern Tiefe längs der Zollgrenze befindet (Parallelzone)»* (AB 2004 S 345). Vom Kommissionssprecher wurde die Differenz zum bundesrätlichen Vorschlag damit begründet, dass es heikel sei, die Grenzzone mithilfe eines Kreises um die Zollstelle zu bestimmen, denn werde eine Zollstelle aufgehoben, falle damit auch der Kreis weg (Votum DAVID, AB 2004 S 345). Es sei gerechter, einen Streifen von zehn Kilometern entlang der Grenze vorzusehen. Sodann wurde auf die bereits bestehenden Regelungen mit den anderen Nachbarländern hingewiesen (Votum GERMANN, AB 2004 S 345) und ausgeführt, dass mit Österreich, gegenüber welchem Land bereits die Parallelzone gelte, keine Probleme bestünden. Es mache Sinn, den Grenzstreifen rund um die Schweiz einheitlich zu definieren. Der Ständerat folgte dem Vorschlag seiner Kommission, eine Parallelzone vorzusehen, einstimmig mit 28:0 Stimmen.

3.5 Auch die Diskussion im Nationalrat fand im Wissen um die bestehenden Staatsverträge mit den Nachbarländern statt. So wies eine Votantin darauf hin, dass mit den Nachbarländern – ausser Deutschland – bereits Staatsverträge bestünden, die eine Parallelzone vorsähen (Votum MEIER-SCHATZ, AB 2004 N 1385). Der Staatsvertrag mit Deutschland hingegen sehe eine Radialzone vor und genau dort gäbe es Probleme bezüglich der Grenzzonenbewirtschaftung durch Schweizer Landwirte. Die Radialzone führe im Übrigen zu unnötigen Diskriminierungen unter den Grenzbauern und zu einer gewissen Willkür. In Anbetracht der Tatsache, dass in den kommenden Jahren verschiedene Zollstellen geschlossen würden, könne die Aufrechterhaltung der Radialzone unliebsame Auswirkungen für die

Landwirte der betroffenen Regionen haben (Votum MEIER-SCHATZ, AB 2004 N 1385). Schliesslich aber folgte der Nationalrat einem Minderheitsantrag (Radialzone) und schuf damit vorerst eine Differenz zum Beschluss des Ständerates. Zwischenzeitlich wechselte dann auch die zuständige Kommission des Ständerates das Lager und wollte nun doch dem Vorschlag des Bundesrates (Radialzone) folgen (Votum DAVID, AB 2004 S 789). Sie tat dies mit der Begründung, der Bundesrat hänge eben stark an seiner Fassung, dies insbesondere wegen den internationalen Verhandlungen, die im Speziellen mit Deutschland bezüglich des Grenzverkehrs und des Erwerbs von Landwirtschaftsgrundstücken durch Schweizer Bauern im benachbarten Baden-Württemberg geführt würden (Votum DAVID, AB 2004 S 789). Trotzdem hielt der Ständerat in der Differenzbereinigung am ursprünglich Beschlossenen (Parallelzone) fest, worin ihm schliesslich und ohne weitere Diskussion auch der Nationalrat folgte. Das neue ZG passierte sodann die Schlussabstimmung in beiden Räten einstimmig (vgl. zur Debatte im Parlament ROLF WÜTHRICH, in Zollgesetz [ZG], a.a.O., N 29 ff. zu Art. 43).

3.6 Damit ist erstellt, dass sich das Parlament trotz Widerstandes der Exekutive explizit für die Parallelzone aussprach und dies offensichtlich im Wissen um teilweise anderslautende Staatsverträge. Zur Bestimmung, ob ein italienisches Grundstück in der Grenzzone liegt, ist damit allein auf Art. 43 Abs. 2 ZG («Gebietsstreifen von 10 Kilometern Tiefe längs der Zollgrenze») abzustellen und nicht auf das Abkommen.

4.

4.1 Einzugehen bleibt auf einzelne Argumente der OZD. Insbesondere unter Berufung auf ein Votum im Nationalrat kommt sie zum Schluss, den eidgenössischen Räten sei klar gewesen, dass die Parallelzone als Grundsatz nur insofern eingeführt werde, als dass der Staatsvertrag mit dem Nachbarstaat nichts anderes vorsehe (Votum MEIER-SCHATZ, AB 2004 N 1385). Aus dem erwähnten Votum kann allerdings nicht geschlossen werden, der Gesetzgeber habe bezüglich der Definition der Grenzzone anderslautende Staatsverträge vorbehalten wollen. Denn die Votantin fügte gleich bei, die Parallelzonen sollten «für die ganze Grenzzone» gelten. Im Übrigen wäre bei einem Vorbehalt und damit bei nur subsidiärer Anwendung von Art. 43 Abs. 2 ZG diese Bestimmung zwecklos, da mit sämtlichen umliegenden Ländern (ausser mit dem Fürstentum Liechtenstein, welches Zollinland ist) entsprechende

Staatsverträge bestehen (vgl. die Auflistung bei WÜTHRICH, a.a.O., N 33 zu Art. 43).

4.2 Weiter bringt die OZD vor, mit der Anwendung der Parallelzone bestehe die Gefahr, dass die Privilegien der Grenzbauern ausgebaut würden. Die Anwendung der Parallelzone habe zur Folge, dass Bauern in der Schweiz über grosse Distanzen irgendwo im Ausland zusätzlich Land pachten oder kaufen könnten. Zusammen mit den Beschwerdeführern ist festzuhalten, dass diese Frage im Parlament diskutiert und entschieden wurde und das Vorbringen der OZD auf eine Kritik am Gesetzgeber hinausläuft. Es ist nicht Aufgabe des Bundesverwaltungsgerichts, eine Diskussion über Sinn und Unsinn einer gesetzgeberischen Entscheidung zu führen. Gleiches ist zum Vorbringen der OZD festzuhalten, wonach es der Beurteilung des Bundesverwaltungsgerichts überlassen werden müsse, welchen Voten der parlamentarischen Debatten es ein die ganze Problematik erfassendes und juristisch zureichendes Fachwissen beimesse. Das Bundesverwaltungsgericht hat bei der Anwendung eines Bundesgesetzes entgegen der offensichtlichen Auffassung der OZD nicht zu prüfen, ob die parlamentarische Beratung in der genügenden Tiefe erfolgte. Entscheidend ist, dass der Gesetzgeber (trotz Widerstandes der Exekutive) die Parallelzone einführte. Er erachtete dies offenbar für einfacher, transparenter, willkürfreier und praktikabler (Votum BÜHRER, *AB 2004 N 1385*).

5.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde vollumfänglich gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist, und der angefochtene Entscheid der OZD vom 3. Juni 2010 ist aufzuheben. Ausgangsgemäss sind den obsiegenden Beschwerdeführern und der unterliegenden Vorinstanz keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 VwVG). Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 3'000.— ist den Beschwerdeführern zurückzuerstatten. Die Vorinstanz hat den obsiegenden Beschwerdeführern eine Parteientschädigung auszurichten (Art. 64 Abs. 1 und 2 VwVG). Sie wird praxisgemäss auf gesamthaft Fr. 4'500.— (MWST inbegriffen) festgesetzt.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Der Entscheid der Oberzolldirektion vom 3. Juni 2010 wird aufgehoben.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der von den Beschwerdeführern einbezahlte Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 3'000.— wird ihnen zurückerstattet.

4.

Die Vorinstanz wird verpflichtet, den Beschwerdeführern eine Parteientschädigung in der Höhe von gesamthaft Fr. 4'500.— zu bezahlen.

5.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. _____; Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Daniel Riedo

Urban Broger

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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: