



Urteil vom 26. Oktober 2017

Besetzung

Richter Jürg Steiger (Vorsitz),
Richterin Marianne Ryter, Richter Daniel Riedo,
Gerichtsschreiberin Kathrin Abegglen Zogg.

Parteien

X. _____ AG, ...,
vertreten durch lic. iur. LL.M. Andrea Mani,
Rechtsanwalt und Notar,
Obere Gasse 24, Postfach 413, 7001 Chur,
Beschwerdeführerin,

gegen

Zollkreisdirektion Schaffhausen,
Bahnhofstrasse 62, 8201 Schaffhausen,
handelnd durch die Oberzolldirektion (OZD),
Hauptabteilung Verfahren und Betrieb,
Monbijoustrasse 40, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Zolltarif, Kontingent (Nierstücke).

Sachverhalt:**A.**

A.a Am 16. und 18. Oktober 2013 sowie am 4. November 2013 liess die X. _____ AG (nachfolgend: Zollpflichtige) je eine Sendung Rinds-Nierstücke aus Uruguay in die Schweiz einführen. Die Zollpflichtige war Inhaberin eines Zollkontingentsanteils der Kategorie «Nierstücke/High-Quality Beef», weshalb die Sendungen unter der Tarif-Nr. 0201.2091/016 zum Kontingentszollansatz (KZA) und unter Hinweis auf die Ursprungsnachweise bei der Zollstelle St. Margrethen-Freilager zur präferenzzollberechtigten Einfuhr angemeldet wurden.

A.b Eine zollamtliche Beschau der Sendung vom 4. November 2013 ergab, dass die gekühlten Rinds-Nierstücke entgegen der Zolldeklaration ausgebeint waren und daher unter der Tarifunternummer 0201.30.. hätten angemeldet werden müssen, was aber die Zollforderung nicht beeinflusste. Weiter stellte die Zollstelle fest, dass die Nierstücke nicht in ganze Huft-, Filet- und Roastbeefstücke zerlegt waren. Die kontrollierte Sendung enthielt 288 ganze Filetstücke, 288 Roastbeefstücke je gedrittelt, 144 ganze Huftstücke und 144 Huftstücke, je zerlegt in schmale und breite Huft. Aufgrund dieser weiteren Zerlegung der Roastbeef- und Huftstücke erachtete die Zollstelle eine Einfuhr innerhalb des Zollkontingents für nicht möglich und ordnete der Sendung die Tarif-Nr. 0201.3099/099 (entspricht einer Einfuhr ausserhalb des Zollkontingents) zu.

Weitere Abklärungen der Zollstelle in Bezug auf die ersten beiden Sendungen ergaben ebenfalls, dass die eingeführten Rinds-Nierstücke grösstenteils nicht nur in je ganze Filet-, Roastbeef- und Huftstücke zerlegt, sondern dass Roastbeef und Huft weiter zerkleinert waren.

A.c Diese Erkenntnisse führten zu folgenden (korrigierten) Veranlagungen:

Veranlagungsverfügung Nr. (...) vom 15. November 2013 betreffend Zollanmeldung vom 16. Oktober 2013:

Ware	Tarif-Nr.	Eigengewicht	Rohgewicht	Ansatz
Rinds-Nierstücke	0201.2091/016 0201.3099/099	1'966.0	2'152.0	150.-- 2212.--

Zollpflichtiges Gewicht: 2'085.3 kg; Zollforderung: Fr. 46'126.85.

Veranlagungsverfügung Nr. (...) vom 15. November 2013 betreffend Zollanmeldung vom 18. Oktober 2013:

Ware	Tarif-Nr.	Eigengewicht	Rohgewicht	Ansatz
Rinds-Nierstücke	0201.2091/016 0201.3091/016	2'078.0	2'262.0	150.--
Rinds-Nierstücke	0201.2091/016 0201.3099/099	2'035.0	2'225.0	150.-- 2212.--

In Bezug auf den (vorliegend relevanten) Sendungsanteil der Zolltarifnummer 0201.3099/099:

Zollpflichtiges Gewicht: 2'156.7 kg; Zollforderung: Fr. 47'706.20.

Veranlagungsverfügung Nr. (...) vom 12. November 2013 betreffend Zollanmeldung vom 4. November 2013:

Ware	Tarif-Nr.	Eigengewicht	Rohgewicht	Ansatz
Rinds-Nierstücke	0201.2091/016 0201.3099/099	2'071.0	2'346.0	150.-- 2212.--

Zollpflichtiges Gewicht: 2'194.5 kg; Zollforderung: Fr. 48'542.35.

B.

Gegen die drei Veranlagungsverfügungen erhob die Abgabepflichtige bei der Zollkreisdirektion Schaffhausen am 13. Januar 2014 mit einer einzigen Rechtsschrift Beschwerde. Sie beantragte darin, sämtliche Rinds-Nierstücke seien unter der Tarif-Nr. 0201.3091 einzureihen und die Einfuhr zum KZA zuzulassen. Weiter verlangte sie Schadenersatz infolge falscher Tarifeinreihung durch die Zollbehörden in der Höhe von Fr. (...).

C.

Mit Entscheid vom 12. Dezember 2016 wies die Zollkreisdirektion Schaffhausen die Beschwerde ab und bestätigte die Einreihung der Rinds-Nierstücke in die Tarifnummer 0201.3099/099. Zur Begründung legte sie im Wesentlichen dar, die Einfuhr von zerlegten Rinds-Nierstücken innerhalb eines Zollkontingents sei gemäss den Schweizerischen Erläuterungen zum Zolltarif und den Vorschriften über die Kontingentsbewirtschaftung nur

möglich, wenn die Nierstücke in gleicher Zahl in ganze Teile von Filet, Roastbeef und Huft zerlegt seien, was vorliegend nicht der Fall gewesen sei.

D.

Dagegen gelangte die Zollpflichtige (nachfolgend: Beschwerdeführerin) mit Beschwerde vom 20. Januar 2017 an das Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und für die Verzollung der Nierstück-Einfuhren vom 16./18. Oktober 2013 und 4. November 2013 sei die Tarifnummer 0201.3091 anzuwenden (Ziff. 1). Eventualiter sei die Sache im Sinne der Erwägungen zur Vornahme der entsprechenden Tarifierung an die Vorinstanz bzw. an die dafür zuständige Zollbehörde zurückzuweisen (Ziff. 2). Weiter sei die Zollkreisdirektion Schaffhausen bzw. die Schweizerische Eidgenossenschaft zu verpflichten, der Beschwerdeführerin den ihr durch die falsche Tarifierung entstandenen Schaden von Fr. (...) zu ersetzen (Ziff. 3); alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge, zuzüglich Mehrwertsteuer, zulasten der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Ziff. 4).

E.

In ihrer Vernehmlassung vom 27. Februar 2017 schliesst die OZD – handelnd für die Zollkreisdirektion Schaffhausen – (nachfolgend: Vorinstanz) auf kostenfällige Abweisung der Beschwerde.

Auf die detaillierten Vorbringen der Parteien wird, soweit sie für die Entscheidfindung wesentlich sind, in den Erwägungen näher eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Beschwerdeentscheide der Zollkreisdirektionen können gemäss Art. 31 i.V.m. Art. 33 Bst. d VGG beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Im Verfahren vor dieser Instanz wird die Zollverwaltung durch die OZD vertreten (Art. 116 Abs. 2 des Zollgesetzes vom 18. März 2005 [ZG, SR 631.0]). Soweit das VGG nichts anderes bestimmt, richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach den Vorschriften des VwVG. Als Zollpflichtige und Adressatin des angefochtenen Entscheids ist die Beschwerdeführerin zur Beschwerdeerhebung berechtigt (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die frist- und formgerecht (vgl. Art. 50 Abs. 1

und Art. 52 Abs. 1 VwVG) eingereichte Beschwerde ist unter Vorbehalt des unter E. 1.2. Ausgeführten einzutreten.

1.2

1.2.1 Streitgegenstand in der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege ist das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet, soweit es im Streit liegt. Der Streitgegenstand darf im Laufe des Beschwerdeverfahrens weder erweitert noch qualitativ verändert werden. Fragen, über welche die erstinstanzlich verfügende Behörde nicht entschieden hat, darf die zweite Instanz nicht beurteilen, da andernfalls in die funktionelle Zuständigkeit der ersten Instanz eingegriffen würde. Die angefochtene Verfügung bestimmt den beschwerdeweise weiterziehbaren Anfechtungsgegenstand (BGE 136 II 457 E. 4.2, 133 II 35 E. 2, 131 V 164 E. 2.1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.208, 2.213 und 2.218; statt vieler: Urteil des BVerG A-7789/2015 vom 19. Juli 2016 E. 1.2.1 mit Hinweisen).

1.2.2 Die Beschwerdeführerin verlangt mit ihrem Beschwerdeantrag Ziff. 3 Schadenersatz wegen falscher Tarifeinreihung. Mit diesem Antrag bewegt sich die Beschwerdeführerin ausserhalb des Streitgegenstands (vgl. auch: Urteil des BVerG A-606/2012 vom 24. Januar 2013 E. 1.3.2). Ausgangspunkt im vorliegenden Verfahren bilden drei Veranlagungsverfügungen der Zollstelle, welche die Beschwerdeführerin zur Leistung von Zollabgaben verpflichten. Allfällige Schadenersatzansprüche der Beschwerdeführerin gegenüber den Zollbehörden bilden (zu Recht) nicht Verfügungsgegenstand, sondern wären im Rahmen eines separaten Staatshaftungsverfahrens geltend zu machen gewesen. Folglich können diese im Verfahren der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege und damit im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht beurteilt werden. Auf den Beschwerdeantrag Ziff. 3 ist damit nicht einzutreten.

1.3 Das Bundesverwaltungsgericht kann den angefochtenen Beschwerdeentscheid in vollem Umfang überprüfen. Die Beschwerdeführerin kann neben der Verletzung von Bundesrecht (Art. 49 Bst. a VwVG) und der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG) auch die Unangemessenheit rügen (Art. 49 Bst. c VwVG).

2.

2.1 Waren, die ins Zollgebiet oder aus dem Zollgebiet verbracht werden, sind zollpflichtig und müssen nach dem ZG sowie nach dem Zolllarifgesetz vom 9. Oktober 1986 (ZTG, SR 632.10) veranlagt werden (Art. 7 ZG).

2.2 Auskunft über die massgebenden Zollansätze geben der General- sowie der Gebrauchstarif: Unter dem Begriff Generaltarif (vgl. Art. 3 ZTG) ist ein unter Beachtung der inländischen Gesetzgebung und unter Berücksichtigung der nationalen Bedürfnisse geschaffener Zolllarif zu verstehen. Er enthält die Tarifnummern, die Bezeichnungen der Waren, die Einreihungsvorschriften, die Zollkontingente sowie die höchstmöglichen Zollansätze, wie sie grösstenteils im GATT/WTO-Abkommen (Abkommen vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation, SR 0.632.20, für die Schweiz in Kraft seit 1. Juli 1995; mit Anhängen) konsolidiert wurden. Die Struktur des Generaltarifs basiert auf der Nomenklatur des internationalen Übereinkommens vom 14. Juni 1983 über das Harmonisierte System zur Bezeichnung und Codierung der Waren (nachfolgend: HS-Übereinkommen, SR 0.632.11). Der Gebrauchstarif (vgl. Art. 4 ZTG) entspricht im Aufbau dem Generaltarif und enthält die aufgrund von vertraglichen Abmachungen und von autonomen Massnahmen ermässigten Zollansätze. Er widerspiegelt die in Erlassen festgelegten gültigen Zollansätze (vgl. zum Ganzen auch Botschaft zu den für die Ratifizierung der GATT/WTO-Übereinkommen [Uruguay-Runde] notwendigen Rechtsanpassungen, BBl 1994 IV 1004 f.; Botschaft vom 22. Oktober 1985 betreffend das Internationale Übereinkommen über das Harmonisierte System zur Bezeichnung und Codierung der Waren [HS] sowie über die Anpassung des schweizerischen Zolllarifs, BBl 1985 III 357 377 f.; statt vieler: Urteil des BVGer A-4178/2016 vom 28. September 2017 E. 3.1.2).

2.3 Der Generaltarif wird in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts (AS) nicht veröffentlicht. Die Veröffentlichung erfolgt durch Verweis (Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 18. Juni 2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt [Publikationsgesetz, PublG, SR 170.512]). Der Generaltarif kann jedoch mitsamt seinen Änderungen bei der OZD eingesehen oder im Internet abgerufen werden (www.ezv.admin.ch bzw. www.tares.ch). Dasselbe gilt für den Gebrauchstarif (Art. 15 Abs. 2 und Anhänge 1 und 2 ZTG; Fn. 30 zum ZTG). Trotz fehlender Veröffentlichung in der AS kommt dem Generaltarif Gesetzesrang zu (statt vieler: Urteil des BGer 2C_436/2015 vom 22. Juli 2016 E. 5; Urteil des BVGer A-2301/2016 vom 8. Februar 2017 E. 2.1.3).

2.4

2.4.1 Die im Zusammenhang mit dem Beitritt der Schweiz zur Welthandelsorganisation (WTO) per 1. Juli 1995 und der Ratifizierung der entsprechenden GATT/WTO-Übereinkommen (vgl. vorne E. 2.2; insbesondere Übereinkommen über die Landwirtschaft, Anhang 1A.3 zum Abkommen) eingeführte Regelung betreffend die Einfuhr von Agrarprodukten erlaubt den Import sowohl inner- als auch ausserhalb eines Zollkontingents. Die Einfuhr innerhalb eines Kontingents unterliegt gewöhnlich einem geringeren Zollansatz als jene ausserhalb. Kommt der AKZA zur Anwendung, wirkt dieser regelmässig prohibitiv (vgl. BGE 129 II 160 E. 2.1, 128 II 34 E. 2a f.; statt vieler: Urteil des BVGer A-5936/2016 vom 16. August 2017 E. 2.2.1 mit weiteren Hinweisen; REMO ARPAGAU, Zollrecht, in: Koller/Müller/Tanquerel/Zimmerli [Hrsg.], Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band XII, 2. Aufl., Basel 2007, Rz. 625 f.).

2.4.2 Das Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG, SR 910.10) legt innerhalb der welthandelsrechtlichen Verpflichtungen die Rahmenbedingungen für die Produktion und den Absatz der landwirtschaftlichen Erzeugnisse fest (Art. 7 ff. LwG). Art. 21 LwG hält im Zusammenhang mit der Einfuhr fest, dass die Zollkontingente für landwirtschaftliche Erzeugnisse im Anhang 2 des ZTG (Generaltarif) festgelegt sind (Abs. 1) und dass der Bundesrat die Zollkontingente und ihre allfällige zeitliche Aufteilung im Rahmen des Generaltarifs ändern kann (Abs. 2). Gemäss Art. 21 Abs. 3 LwG i.V.m. Art. 17 LwG sind bei der Festsetzung der Zollkontingente die Versorgungslage im Inland und die Absatzmöglichkeiten für gleichartige inländische Erzeugnisse zu berücksichtigen. Art. 48 LwG enthält grundsätzliche Bestimmungen über die Verteilung der Zollkontingente. Gemäss Art. 177 Abs. 1 LwG hat der Bundesrat die erforderlichen Ausführungsbestimmungen zu erlassen, sofern das LwG die Zuständigkeit nicht anders regelt.

2.4.3 Die Einfuhr von Fleisch und Fleischerzeugnissen im Rahmen der Zollkontingente richtet sich nach Art. 14 ff. der Verordnung vom 26. November 2003 über den Schlachtvieh- und Fleischmarkt (SV, SR 916.341). Gemäss Art. 14 Abs. 1 SV wird das Zollkontingent Nr. 5 «rotes Fleisch» in die Teilzollkontingente (T-K) Nr. 5.1 bis Nr. 5.7 unterteilt. Das T-K Nr. 5.7: «Übriges» enthält u.a. die Fleischwarenkategorie (F-K) Nr. 5.71: Fleisch und Schlachtnebenprodukte von Tieren der Rindviehgattung ohne zugeschnittene Rindsbinden (Art. 14 Abs. 2 Bst. a SV).

Gemäss Art. 16 Abs. 1 SV (in der hier anwendbaren bis 31. Dezember 2015 in Kraft stehenden Fassung [AS 2003 5473, 5478]; vgl. auch die Änderung vom 28. Oktober 2015 [AS 2015 4569]) legt das Bundesamt höchstens einmal für jede Einfuhrperiode unter Berücksichtigung der Marktlage mittels Verfügung die Menge der Fleisch- und Fleischwarenkategorien oder der darin enthaltenen Fleischstücke fest, die in der jeweiligen Einfuhrperiode eingeführt werden kann; [...]. Als Nierstücke gelten bei der Festlegung der Fleischstücke Nierstücke ganz oder in gleicher Zahl zerlegt in Filet, Huft und Roastbeef.

2.4.4 Was die Einfuhr von Rindfleisch in die Schweiz betrifft, so ist weiter die internationale Verpflichtung der Schweiz betreffend den Marktzutritt für Rindfleisch zu beachten, die aus den multilateralen Handelsverhandlungen im Rahmen des GATT resultierte und von der Bundesversammlung am 12. Dezember 1979 genehmigt wurde (Beilage 19 zum Genfer Protokoll 1979 [SR 0.632.231.53]; siehe auch den entsprechenden Verweis in Anhang 4 zur Verordnung über die Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen vom 26. Oktober 2011 [AEV, SR 916.01]). Gemäss Ziff. 1 dieser Verpflichtung erklärt sich die Schweiz bereit, Mindestimportmöglichkeiten (Lizenzen) für die folgenden Globalmengen von frischem, gekühltem oder gefrorenem Rindfleisch der Tarif-Nr. 0201.20/22 zu eröffnen: 2000 Tonnen pro Jahr. Gemäss Ziff. 2 der Verpflichtung betreffen diese Importmöglichkeiten hochqualitatives Rindfleisch vom Schlachtkörper, mit magerem rotem Fleisch von fester und feinkörniger Beschaffenheit, etwas fettdurchwachsen und einer festen, weissen äusseren Fettschicht. Unter dieses Regime fallen gemäss Ziff. 3 Bst. b) u.a. Nierstücke, einschliesslich Entrecôte, Filet und Huft (an einem Stück oder geschnitten). Ziff. 5 der Verpflichtung regelt die Mindestimportmöglichkeiten von 700 Tonnen Rindfleisch, die weitere qualitative Kriterien erfüllen (sog. High-Quality-Beef; vgl. auch den entsprechenden Verweis von Art. 25a SV).

Die obgenannte Verpflichtung verweist bezüglich deren Anwendungsbereich auf Rindfleisch der Tarifnummer 0201.20/22. Dazu ist zu beachten, dass die Schweiz im Zeitpunkt der Abfassung der Verpflichtung noch nicht dem HS-Übereinkommen beigetreten war und der damals geltende schweizerische Zolltarif (Anhang zum Bundesgesetz über den schweizerischen Zolltarif vom 19. Juni 1959 [AS 1959 1343]) nicht zwischen ausgebeintem und nicht ausgebeintem Rindfleisch unterschied, weshalb die Zolltarif-Nr. 0201.30 noch nicht existierte und davon auszugehen ist, dass ausgebeintes Rindfleisch in der Tarif-Nr. 0201.20 mitenthalten war.

2.5 Bei Einfuhren innerhalb bzw. ausserhalb der zugeteilten Kontingente gilt ausnahmslos das Prinzip der Eigenverantwortung. Sind im Zeitpunkt der Einfuhr nicht sämtliche Voraussetzungen für eine Verzollung nach dem KZA erfüllt, gelangt zwingend der AKZA zur Anwendung, es sei denn, ein allgemeiner Zollbefreiungs- oder ein Zollbegünstigungstatbestand liege vor (statt vieler: Urteile des BVGer A-5936/2016 vom 16. August 2017 E. 2.2.2, A-5060/2011 und A-5064/2011 vom 4. Juni 2012 E. 2.5.1 mit Hinweisen).

2.6 Ausgangspunkt der Gesetzesauslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung, wobei die Fassungen in den drei Amtssprachen in gleicher Weise verbindlich sind. Vom klaren Wortlaut einer Bestimmung darf nur abgewichen werden, wenn triftige Gründe für die Annahme bestehen, dass er nicht den wahren Sinn der Norm wiedergibt. Liegen entsprechende Zweifel vor, ist die fragliche Bestimmung mit Hilfe der übrigen Auslegungselemente auszulegen, um den wahren Sinngehalt der Gesetzesbestimmung zu ermitteln. Abzustellen ist namentlich auf die Entstehungsgeschichte einer Rechtsnorm (historische Auslegung), ihren Sinn und Zweck (teleologische Auslegung) sowie die Bedeutung, die ihr im Kontext mit anderen Normen (systematische Auslegung) zukommt (sog. Methodenpluralismus; statt vieler: BGE 141 II 436 E. 4.1, 140 II 495 E. 2.3; BVGE 2014/8 E. 3.3).

2.7

2.7.1 Im Rahmen der konkreten Normenkontrolle prüft das Bundesverwaltungsgericht auf Beschwerde hin vorfrageweise Verordnungen des Bundesrates auf ihre Rechtmässigkeit. Bei unselbständigen Verordnungen, die sich auf eine gesetzliche Delegation stützen, prüft das Bundesverwaltungsgericht vorab deren Gesetzmässigkeit. Dabei ist zu untersuchen, ob sich der Bundesrat an die Grenzen der ihm im Gesetz eingeräumten Befugnisse gehalten hat. Soweit das Gesetz den Bundesrat nicht ermächtigt, von der Verfassung abzuweichen bzw. seine Regelung nicht lediglich eine bereits im Gesetzesrecht angelegte Verfassungswidrigkeit übernimmt, ist auch die Verfassungsmässigkeit zu prüfen (statt vieler: BGE 141 II 169 E. 3.4, 139 II 460 E. 2.3; Urteil des BVGer A-3874/2014 vom 21. Oktober 2015 E. 2.3).

2.7.2 Wird dem Bundesrat durch die gesetzliche Delegation ein weiter Ermessensspielraum für die Regelung auf Verordnungsebene eingeräumt, ist dieser Spielraum nach Art. 190 BV für das Bundesverwaltungsgericht verbindlich. Es darf in diesem Fall nicht sein Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen. Die Kontrolle hat sich darauf zu beschränken, ob die vom Bundesrat getroffene Regelung den Rahmen der im Gesetz

delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetz- oder verfassungswidrig ist. Dabei kann es namentlich prüfen, ob sich eine Verordnungsbestimmung auf ernsthafte Gründe stützt oder Art. 9 BV widerspricht, weil sie sinn- oder zwecklos ist, rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen fehlt, oder Unterscheidungen unterlässt, die richtigerweise hätten getroffen werden sollen. Für die Zweckmässigkeit der angeordneten Massnahme trägt der Bundesrat die Verantwortung; es ist nicht Aufgabe des Gerichts, sich zu deren wirtschaftlichen oder politischen Sachgerechtigkeit zu äussern (BGE 140 II 194 E. 5.8, 136 II 337 E. 5.1; BVGE 2014/8 E. 2.4).

3.

3.1 Im vorliegenden Fall ist in sachverhaltsmässiger Hinsicht unbestritten, dass die Beschwerdeführerin als Inhaberin eines Zollkontingentsanteils gekühlte, ausgebeinte Rinds-Nierstücke importiert hat, die in Filet, je gedrittelte Roastbeef-Stücke und teilweise ganze und halbierte Huft-Stücke zerlegt waren.

3.1.1 Es stellt sich die Frage der Tarifeinreihung. Dabei sind sich die Vorinstanz und die Beschwerdeführerin einig, dass die Rinds-Nierstücke der durch die HS-Nomenklatur definierten (sechststelligen) Tarif-Nummer 0201.30 (Fleisch von Tieren der Rindviehgattung, frisch oder gekühlt; ausgebeint) zuzuordnen sind. Strittig ist demgegenüber einzig die Einreihung in die schweizerischen Unternummern 0201.30**91** (Einfuhr innerhalb des Zollkontingents [K-Nr. 5]) oder 0201.30**99** (andere). Bei einer Einfuhr innerhalb des Zollkontingents gilt der Präferenzzollansatz von Fr. 150.-- je 100 kg brutto, ansonsten findet auf die Einfuhr der AKZA von Fr. 2'212.-- je 100 kg brutto Anwendung.

3.1.2 Die Vorinstanz ist der Auffassung, die Einfuhr von Rinds-Nierstücken zum KZA sei nur möglich, wenn diese höchstens in die drei Teilstücke Filet, Huft und Roastbeef zerlegt seien. Soweit einzelne Teilstücke – wie im vorliegenden Fall Roastbeef und Huft – weiter zerkleinert seien, sei eine Einfuhr innerhalb des Zollkontingents ausgeschlossen. Dagegen bringt die Beschwerdeführerin vor, einzig eine weitergehende Zerlegung dürfe nicht zu einer Einfuhr zum AKZA führen. Im Folgenden ist also zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin die Rinds-Nierstücke, deren Teilstücke Roastbeef und Huft weitergehend zerlegt waren, innerhalb des Zollkontingents einführen durfte.

3.2 Streitbetroffen sind vorliegend einzig die schweizerischen Unternehmern des Zolltarifs, die grundsätzlich gleich wie jede andere Norm des schweizerischen Rechts auszulegen sind (ausführlich dazu: Urteil des BVGer A-4178/2016 vom 28. September 2017 E. 3.2.4 und E. 3.3.3). Die Schweizerischen Erläuterungen zum Zolltarif in der im Zeitpunkt der strittigen Einfuhren geltenden Fassung verweisen hinsichtlich des Begriffs der «Nierstücke» ausdrücklich auf Art. 16 Absatz 1 SV (in der bis 31. Dezember 2015 geltenden Fassung). Gemäss dieser Begriffsdefinition gälten als Nierstücke sowohl die ganzen Nierstücke als auch Nierstücke, die in gleicher Zahl in Filet, Huft und Roastbeef zerlegt seien (z.B. je 10 Stück Filet, Huft und Roastbeef). Dabei spiele es keine Rolle, ob die einzelnen Stücke (Filet, Huft und Roastbeef) von ein und demselben Tier stammten oder nachträglich aus separaten Einzelstücken auch unterschiedlicher Herkunft zusammengestellt würden. Überzählige Stücke seien zum AKZA zu veranlagern.

3.3 Der Sinngehalt von Art. 16 Abs. 1 SV letzter Satz ist mittels Auslegung zu ermitteln (E. 2.6).

3.3.1 Ausgangspunkt der Auslegung ist der Wortlaut der Bestimmung in den drei Sprachfassungen:

«Als Nierstücke gelten bei der Festlegung der Fleischstücke Nierstücke ganz oder in gleicher Zahl zerlegt in Filet, Huft und Roastbeef».

«Par aloyaux en général, on entend les aloyaux entiers ou, en quantité identique, découpés en filets, rumsteaks et faux-filets».

«Nella determinazione dei pezzi di carne, per lombi importati si intendono i lombi interi o, in uguale quantità, tagliati a filetti, girelli e controfiletti».

3.3.1.1 Hinsichtlich der Zerlegung der Nierstücke lässt die Verordnungsbestimmung in allen drei Sprachfassungen klar eine Zerlegung in die drei Teilstücke Filet, Huft und Roastbeef zu. Zudem geht aus der Wendung «in gleicher Zahl», «en quantité identique» und «in uguale quantità» unmissverständlich hervor, dass die Zerlegung der Nierstücke zu einer gleichen Anzahl je von Filet, Huft und Roastbeef führen muss.

3.3.1.2 Was die Frage betrifft, ob Art. 16 Abs. 1 SV auch die weitere Zerlegung von Filet, Huft und Roastbeef in kleinere Teilstücke zulässt, sind sich die Parteien uneinig: Während die Vorinstanz der Auffassung ist, der Wortlaut von Art. 16 Abs. 1 SV lasse keinen Spielraum offen und schliesse eine

weitere Zerlegung von Filet, Huft und Roastbeef aus, gelangt die Beschwerdeführerin aufgrund der Nichterwähnung des Verbots einer weitergehenden Zerlegung von Filet, Huft und Roastbeef zum gegenteiligen Schluss.

Art. 16 Abs. 1 SV letzter Satz setzt hinsichtlich der Einfuhr die ganzen (nicht zerlegten) Nierstücke den in «Filet, Huft und Roastbeef» bzw. «filets, rumsteaks et faux-filets» bzw. «filetti, girelli e controfiletti» in gleicher Zahl zerlegten Nierstücken gleich. In der Fleischkunde beziehen sich die Begriffe Filet, Huft und Roastbeef auf die je ganzen Teilstücke (vgl. etwa die Darstellung auf www.schweizerfleisch.ch, letztmals eingesehen am 19. Oktober 2017). Damit kann die Wendung „Zerlegung in Filet, Huft und Roastbeef“ nur den ersten Zerlegungsschritt in diese drei je ganzen Teilstücke bedeuten, umfasst aber klar nicht eine weitergehende Zerlegung von Filet, Huft und Roastbeef in kleinere Fleischabschnitte. Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts lässt der Wortlaut der Bestimmung in allen drei Sprachfassungen diesbezüglich keinen Interpretationsspielraum offen.

3.3.2 Von einem klaren Wortlaut darf nur abgewichen werden, wenn triftige Gründe für die Annahme bestehen, dass er nicht den wahren Sinn der Norm wiedergibt (E. 2.6). Die Entstehungsgeschichte von Art. 16 Abs. 1 SV letzter Satz liegt weitgehend im Dunkeln und der Begriff der Nierstücke wurde weder in der Botschaft des Bundesrats zur Reform der Agrarpolitik, Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002) vom 26. Juni 1996 (BBl 1996 IV 11), der Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2007) vom 29. Mai 2002 (BBl 2002 4721) noch in den entsprechenden parlamentarischen Beratungen (Amtliches Bulletin, Geschäft 02.046 [Agrarpolitik 2007]) näher behandelt. Auch aus systematischer Sicht gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass der Sinngehalt von Art. 16 Abs. 1 SV, letzter Satz entgegen seinem Wortlaut zu interpretieren wäre. Dasselbe gilt für das teleologische Auslegungselement: Sinn und Zweck von Art. 16 Abs. 1 SV besteht in erster Linie darin, festzulegen, welcher Teil des Schlachtkörpers als Nierstück im zollrechtlichen Sinn gelten soll, zumal diesbezüglich die Terminologie namentlich im internationalen Sprachgebrauch nicht einheitlich ist. Auch daraus lässt sich kein triftiger Grund erkennen, der ein Abweichen vom Wortlaut von Art. 16 Abs. 1 SV letzter Satz rechtfertigen könnte.

3.3.3 Entsprechend ist nach dem Wortlaut von Art. 16 Abs. 1 SV eine Einfuhr von Nierstücken, die wie im vorliegenden Fall in je ein ganzes Filet, drei Roastbeef-Teilstücke und teilweise zwei Huft-Teilstücke zerlegt wurden, nicht zum KZA möglich.

3.4 Allerdings stellt sich die Frage, ob Art. 16 Abs. 1 SV letzter Satz mit Gesetz, Verfassung und Völkerrecht im Einklang steht (E. 2.7). Dabei ist zu prüfen, ob sich der Bundesrat an die ihm im Gesetz delegierten Kompetenzen gehalten hat, ob die Regelung verfassungsmässig ist, d.h. ob sie sich auf ernsthafte Gründe stützt, ob sie willkürlich ist oder ob sie rechtliche Unterscheidungen trifft, für die sich kein vernünftiger Grund finden lässt.

3.4.1 Das LwG sieht zwar die Schaffung von Zollkontingenten für landwirtschaftliche Erzeugnisse vor, verweist aber bezüglich deren Festlegung auf den Generaltarif (Art. 21 Abs. 1 LwG). Hinsichtlich der detaillierten Ausgestaltung der Zollkontingente überlässt das Gesetz dem Bundesrat einen erheblichen Ermessensspielraum. Beim Erlass der notwendigen Ausführungsbestimmungen hat sich der Bundesrat allerdings an Sinn und Zweck der Zollkontingente für landwirtschaftliche Erzeugnisse zu orientieren, der in erster Linie im Schutz der einheimischen Produktion besteht (vgl. Art. 17 und 21 LwG, BGE 140 II 194 E. 5.8.3). Die inländische Nachfrage nach Fleisch-Edelstücken, wie den Rinds-Nierstücken, vermag der inländische Markt allein nicht zu decken. Mit der Kontingentierung der Einfuhr von Fleisch-Edelstücken wird bezweckt, so viel Fleisch aus dem Ausland zu importieren, wie der inländische Markt absetzen kann, jedoch ohne die inländische Produktion unnötig zu konkurrieren.

3.4.2 Auf den ersten Blick erscheint nach dem Gesagten eine Regelung, welche die Zulassung eines Rindfleisch-Imports zum KZA vom Zerlegungsgrad eines Fleischstücks und nicht allein von der Einfuhrmenge abhängig macht, nicht dem Sinn und Zweck der Zollkontingente zu entsprechen. Diese Schlussfolgerung hält aber einer genaueren Betrachtung nicht stand: Zollkontingente sollen gewährleisten, dass nur diejenigen Fleischzeugnisse aus dem Ausland eingeführt werden, bei denen eine entsprechende inländische Nachfrage, wie bei den Rinds-Nierstücken, besteht. Entsprechend muss der Bundesrat bei der Einfuhrregelung sicherstellen, dass effektiv nur Nierstücke und nicht anderes Fleisch vom Schlachtkörper innerhalb des entsprechenden Teilzollkontingents importiert wird. Indem die bundesrätliche Regelung neben der Einfuhr von ganzen Nierstücken auch die Einfuhr von Nierstücken zulässt, welche in die drei Teilstücke Filet, Roastbeef und Huft zerlegt sind, erscheint die Missbrauchsgefahr gering: Aufgrund ihrer unterschiedlichen Grösse und Form sind die einzelnen Teilstücke leicht zu erkennen und voneinander zu unterscheiden. Demgegenüber wächst mit zunehmender Zerkleinerung der Teilstücke die Missbrauchsgefahr: Mit jedem weiteren Zerlegungsschritt wird es schwieriger ein Fleischstück als Teil eines Nierstücks zu identifizieren und festzustellen,

ob die zerkleinerten Teilstücke tatsächlich ein ganzes Teilstück ergeben oder ob allenfalls Mehrmengen an einem Teilstück eingeführt würden. Es erscheint daher nicht gesetzwidrig, wenn die entsprechende Einfuhrregelung auch kontrolltechnische Überlegungen berücksichtigt, zumal erst diese einen effektiven Schutz des inländischen Marktes gewährleisten.

3.4.3 Wie erwähnt, steht dem Bundesrat bei der Regelung der Zollkontingente, namentlich der Festlegung der einzelnen Fleischkategorien, ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Folglich muss es ihm auch gestattet sein, nähere Vorschriften über die Beschaffenheit und Aufmachung der von ihm festgelegten Fleischkategorien zu erlassen. Dies hat er mit Art. 16 Abs. 1 SV letzter Satz – nach dem oben Ausgeführten – im Rahmen der Gesetzesvorgaben getan, womit die richterliche Gesetzmässigkeitsprüfung sein Bewenden hat. Namentlich ist nicht zu untersuchen, ob auch eine andere Regelung als die vom Bundesrat Gewählte vertretbar wäre. Im Rahmen seines Ermessens darf der Bundesrat auch Praktikabilitätsüberlegungen berücksichtigen. Für die Zweckmässigkeit von Art. 16 Abs. 1 SV letzter Satz trägt der Bundesrat die Verantwortung; es ist nicht Aufgabe des Gerichts, sich zu deren wirtschaftlicher oder politischer Sachgerechtigkeit zu äussern (E. 2.7.2).

3.4.4 Nach dem Gesagten erscheint Art. 16 Abs. 1 SV, wonach Nierstücke höchstens in Filet, Huft und Roastbeef und nicht weiter zerkleinert innerhalb des Zollkontingents eingeführt werden dürfen, als gesetzeskonform.

3.5 Eine Verfassungswidrigkeit von Art. 16 Abs. 1 SV ist nicht erkennbar. Wie erwähnt stützt sich Art. 16 Abs. 1 SV mitunter auf kontrolltechnische und damit auf ernsthafte und gleichzeitig vernünftige Gründe, die auch die unterschiedliche Behandlung der Einfuhr von einfach und mehrfach zerlegten Nierstücken rechtfertigen. Damit hält Art. 16 Abs. 1 SV letzter Satz vor dem innerstaatlichen Recht stand.

3.6 Abschliessend bleibt die Frage zu klären, ob die in Art. 16 Abs. 1 SV getroffene Regelung bezüglich der Zerlegung der Nierstücke mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz im Einklang steht.

Die im Zuge der multilateralen Handelsverhandlungen im Rahmen des GATT eingegangene Verpflichtung der Schweiz betreffend den Marktzutritt für Rindfleisch, sieht Mindestimportmöglichkeiten u.a. für «Nierstücke, einschliesslich Entrecôte, Filet und Huft (an einem Stück oder geschnitten)»

vor (E. 2.4.4). Diese Vorgabe wurde mit Art. 16 Abs. 1 SV in der hier anwendbaren Fassung umgesetzt. Eine Verpflichtung zur Einfuhr von Nierstücken, die weitergehend als in Filet, Roastbeef und Huft zerlegt wurden, lässt sich auch völkerrechtlich nicht herleiten.

3.7 Nach dem Gesagten hat die Vorinstanz zu Recht die Einfuhr der Rinds-Nierstücke zum KZA von der Voraussetzung abhängig gemacht, dass diese nicht weitergehend als in Filet, Huft und Roastbeef zerkleinert wurden.

3.8 Es bleibt auf die weiteren Einwände der Beschwerdeführerin einzugehen, soweit sie noch nicht behandelt wurden.

3.8.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass es im vorliegenden Fall den Zollbehörden ohne weiteres möglich gewesen wäre, die Sendungen zu kontrollieren und festzustellen, dass sie keine überzähligen Teilstücke eingeführt habe. Die Fleischstücke seien klar und korrekt deklariert worden, was sich auch in einer Stichprobe der Zollstelle bestätigt habe.

Dieser Argumentation der Beschwerdeführerin kann nicht gefolgt werden. Die korrekte Zerlegung der Rinds-Nierstücke ist nach dem oben Ausgeführten eine Voraussetzung für die Einfuhr zum KZA. Es liegt in der Eigenverantwortung der Zollkontingentsinhaberin ihre Waren vorschriftsgemäss, d.h. vorliegend nicht weitergehend als in Filet, Huft und Roastbeef zerlegt, einzuführen (E. 2.5). Tut sie dies nicht und erfüllt daher ihre Ware die Voraussetzungen für eine präferenzzollberechtigte Einfuhr innerhalb des Zollkontingents nicht, kann sie sich nicht ihrer Verantwortung mit dem Hinweis entziehen, die Zollstelle hätte die Korrektheit der Ware hinsichtlich der Einfuhrmengen feststellen müssen. Im Gegenteil, zielen doch die kontrolltechnischen Überlegungen im Zusammenhang mit Art. 16 Abs. 1 SV auch darauf ab, die Zollverwaltung vor unverhältnismässigem Kontrollaufwand zu schützen.

3.8.2 Weiter verweist die Beschwerdeführerin in ihrer Eingabe auf Ziff. 5 i.V.m. Ziff. 4.2 der Schweizerischen Erläuterungen zu Kapitel 2 des Zollsatzes. Demgemäss habe die Zollstelle bei Zweifeln, ob es sich bei den Einfuhren tatsächlich um Nierstücke im Sinn von Art. 16 Abs. 1 SV handle, mit dem Bundesamt für Landwirtschaft Rücksprache zu nehmen, welches befugt sei, über das weitere Vorgehen (Beizug eines Experten etc.) zu entscheiden. Dies sei im vorliegenden Fall aus nicht nachvollziehbaren Gründen nicht geschehen.

Nachdem die Beschwerdeführerin bereits durch die weitergehende Zerlegung eine Voraussetzung für die Einfuhr zum KZA nicht erfüllt hatte, bestand für die Zollstelle kein Anlass, weitere Abklärungen hinsichtlich der Qualitätskriterien der Nierstücke zu tätigen.

3.8.3 Schliesslich bringt die Beschwerdeführerin vor, sie habe gutgläubig gehandelt. Erst nachträglich – mit Wirkung ab 1. Januar 2016 – sei die Schlachtviehverordnung mit Art. 16 Abs. 1^{bis} Bst. b SV (AS 2015 4569) dahingehend ergänzt worden, dass zerkleinerte Huft, Filets und Roastbeefs nicht als Nierstücke gelten sollen. Diese Änderung sei in der Anhörung zum Agrarpaket vom Herbst 2015 einzig mit «verschiedenen Erfahrungen im Vollzug der letzten Jahre» begründet worden, ohne dass sie sachlich gerechtfertigt sei. Entsprechend hätten sich bestimmte Grossverteiler und der Schweizer Fleisch-Fachverband dafür eingesetzt, dass auch mehrfach zerlegte Nierstücke zum KZA eingeführt werden könnten.

Angesichts des klaren Auslegungsergebnisses von Art. 16 Abs. 1 SV letzter Satz in der hier massgebenden Fassung, vermag die Beschwerdeführerin aus dem neu gefassten und per 1. Januar 2016 in Kraft gesetzten Art. 16 Abs. 1^{bis} Bst. b SV nichts zu ihren Gunsten ableiten. Weil aufgrund des klaren Wortlauts von Art. 16 Abs. 1 SV letzter Satz (in der bis 31. Dezember 2015 in Kraft stehenden Fassung) eine Einfuhr von weitergehend zerlegten Rinds-Nierstücken nicht zum KZA möglich war, stellt der neu eingefügte Art. 16 Abs. 1 bis Bst. b SV keine Rechtsänderung, sondern lediglich eine Neuformulierung der bisherigen Regelung dar. Zur sachlichen Rechtfertigung dieser Regelung kann auf das oben Ausgeführte verwiesen werden. Der Gutgläubigkeit der Beschwerdeführerin kommt für die Frage, ob die Nierstücke zum KZA oder zum AKZA zu veranlagen sind, keine Bedeutung zu. Die Tarifeinreihung hat aufgrund objektiver Kriterien zu erfolgen.

3.9 Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

4.

4.1 Die Kosten des vorliegenden Verfahrens sind auf Fr. 5'000.-- festzusetzen (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) und der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Der einbezahlte Kostenvorschuss von Fr. 5'000.-- ist zur Bezahlung der Verfahrenskosten zu verwenden.

4.2 Angesichts ihres Unterliegens steht der Beschwerdeführerin keine Parteientschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 VGKE e contrario). Auch der Vorinstanz wird keine Parteientschädigung zugesprochen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 3 VGKE).

5.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet über Tarifstreitigkeiten im Sinn von Art. 83 Bst. I BGG letztinstanzlich. Allerdings erachtet das Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung die Beschwerde nur insofern als unzulässig, als die "technische" Frage der Tarifierung im Vordergrund steht. Hingegen bleibt die Beschwerde nach der höchstrichterlichen Praxis zulässig bei allen anderen (Rechts-) Fragen im Zusammenhang mit Veranlagungen, die auf Tarif oder Gewicht beruhen (statt vieler: Urteil des BGer 2C_436/2015 vom 22. Juli 2016 E. 1.2.2 mit zahlreichen Hinweisen). Soweit der vorliegende Entscheid nach dem Gesagten keine Tarifstreitigkeit im Sinn von Art. 83 Bst. I BGG darstellt, steht dagegen gemäss den einschlägigen Bestimmungen die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG) ans Bundesgericht offen.

(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 5'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der in gleicher Höhe geleistete Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

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

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Jürg Steiger

Kathrin Abegglen Zogg

Rechtsmittelbelehrung:

Soweit der vorliegende Entscheid keine Tariftstreitigkeit im Sinn von Art. 83 Bst. I BGG darstellt, kann dagegen innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). 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: